



3 1761 11650701 3








GOVT PUBNS





Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116507013>



Issue No. 53

Friday, December 12, 1975  
Tuesday, December 16, 1975

**Joint Chairmen:**

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule n° 53

Le vendredi 12 décembre 1975  
Le mardi 16 décembre 1975

**Coprésidents:**

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Robert McCleave, député

Government  
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité mixte permanent des*

## Regulations and other Statutory Instruments

## Règlements et autres textes réglementaires

**RESPECTING:**

Guidelines for Motions for the  
Production of Papers and  
Subject-matter of Bill C-225, An  
Act respecting the right of the  
public to information concerning  
the public business

**CONCERNANT:**

Exposé de la politique gouvernementale  
au sujet des avis de motions  
portant production de documents et  
L'objet du Bill C-225, Loi concernant le  
droit qu'a le public à l'information  
relativement aux affaires publiques

**INCLUDING:**

The Seventh Report

**Y COMPRIS:**

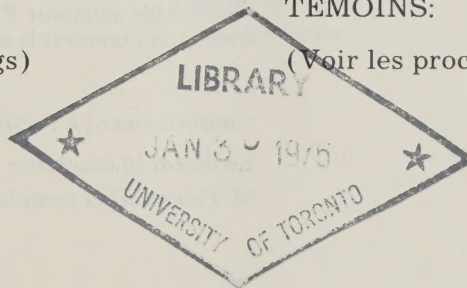
Le septième rapport

**WITNESSES:**

(See Minutes of Proceedings)

**TÉMOINS:**

(Voir les procès-verbaux)



First Session

Thirtieth Parliament, 1974-75

Première session de la

trentième législature, 1974-1975



STANDING JOINT COMMITTEE ON  
REGULATIONS AND OTHER  
STATUTORY INSTRUMENTS

*Joint Chairmen:*

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Robert McCleave, M.P.

*Vice-Chairman:*

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

*Representing the Senate:*

*Senators:*

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

*Representing the House of Commons:*

*Messrs.*

Baker ( <i>Gander- Twillingate</i> )	Béchar
Baldwin	Blais
	Brewin

(Quorum 7)

*Les cogreffiers du Comité*

Michael A. Measures

Denis Bouffard

*Joint Clerks of the Committee*

Pursuant to a motion in the Senate on Thursday, December 4, 1975, the name of the Honourable Senator Yuzyk was substituted for that of the Honourable Senator Phillips.

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On Tuesday, December 16, 1975:

Mr. Fairweather replaced Mr. Balfour

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES  
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES  
RÉGLEMENTAIRES

*Coprésidents:*

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Robert McCleave, député

*Vice-président:*

M. Kenneth Robinson, député

*Représentant le Sénat:*

*Les sénateurs:*

Riel	Yuzyk—(8)
Robichaud	

*Représentant la Chambre des communes:*

*Messieurs*

Fairweather	Leblanc
Hnatyshyn	( <i>Laurier</i> )
Laprise	Reid—(12)

Conformément à la motion au Sénat le jeudi 4 décembre 1975, le nom de l'honorable sénateur Yuzyk est substitué à celui de l'honorable sénateur Phillips.

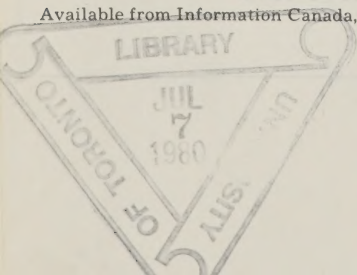
Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le mardi 16 décembre 1975:

M. Fairweather remplace M. Balfour

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada



## REPORT TO THE SENATE

Extracts from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*:

December 17, 1975

The Honourable Senator Forsey from the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments tabled its Seventh Report as follows:—

Wednesday, December 17, 1975.

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments has the honour to present its Seventh Report as follows:

Your Committee approves in principle the concept of legislation relating to freedom of information and therefore recommends:

(1) That the references given to it by the House of Commons December 19, 1974, i.e. the subject-matter of Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning the public business, and the Guidelines for Motions for the Production of Papers tabled December 19, 1974, by the President of the Privy Council, be referred to it again in the next Session of this Parliament together with the evidence adduced in relation thereto;

(2) That the House of Commons consider the advisability of expanding such terms of reference to include an examination of the Official Secrets Act, the Federal Court Act, the Statistics Act, Prerogative Writs, and other laws which are related to the question of freedom of information and the protection of privacy, and

(3) That the House of Commons further consider the advisability of directing the Committee to consider the question of automatic data processing in the above context, with due protection for privacy of persons.

Respectfully submitted,

*Le coprésident*  
Eugene A. Forsey  
*Joint Chairman*

## RAPPORT AU SÉNAT

Extraits des *Procès-verbaux* du Sénat:

Le 17 décembre 1975

L'honorable sénateur Forsey, du Comité mixte permanent sur les règlements et autres textes réglementaires, présente son septième rapport, comme suit:

Le mercredi 17 décembre 1975.

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a l'honneur de présenter son Septième Rapport comme suit:

Le Comité approuve en principe le concept de la Loi concernant la liberté de l'information et recommande par conséquent

(1) Que le mandat qui lui a été confié par la Chambre des communes le 19 décembre 1974, soit que l'objet du Bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques, et l'exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents qui a été également déposé le 19 décembre 1974 par le président du Conseil privé, soit à nouveau déferé au Comité lors de la prochaine session de la présente législature ainsi que les renseignements connexes qu'on a recueillis;

(2) Que la Chambre des communes considère l'opportunité d'étendre ce mandat afin d'y inclure l'examen de la Loi sur les secrets officiels, la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la statistique, les brefs de prérogative et les autres lois qui sont reliées à la question de la liberté de l'information et à la protection de la vie privée; et

(3) Que la Chambre des communes considère de plus l'opportunité de demander au Comité d'étudier la question du traitement automatique de l'information, compte-tenu du contexte mentionné ci-dessus et d'une protection adéquate de la vie privée des personnes.

Respectueusement soumis,



## REPORT TO THE HOUSE OF COMMONS

Tuesday, December 16, 1975

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments has the honour to present its

## SEVENTH REPORT

Your Committee approves in principle the concept of legislation relating to freedom of information and therefore recommends that:

(1) the references given to it by the House on December 19, 1974, i.e. the subject-matter of Bill C-225 (Mr. Baldwin), An Act respecting the right of the public to information concerning the public business, and the Guidelines for Motions for the Production of Papers tabled December 19, 1974, by the President of the Privy Council, be referred to it again in the next Session of this Parliament together with the evidence adduced in relation thereto;

(2) the House consider the advisability of expanding such terms of reference to include an examination of the Official Secrets Act, the Federal Court Act, the Statistics Act, Prerogative Writs, and other laws which are related to the question of freedom of information and the protection of privacy;

(3) the House further consider the advisability of directing the Committee to consider the question of automatic data processing in the above context, with due protection for privacy of persons.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issues Nos. 13, 15, 17, 19, 22, 32, 41, 45, 47, 48, 50, 52 and 53*) is tabled.

Respectfully submitted,

*Le coprésident*

Robert McCleave

*Joint Chairman*

## RAPPORT À LA CHAMBRE DES COMMUNES

Le mardi 16 décembre 1975

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a l'honneur de présenter son

## SEPTIÈME RAPPORT

Le Comité approuve en principe le concept de la Loi concernant la liberté de l'information et recommande par conséquent que:

(1) le mandat qui lui a été confié par la Chambre le 19 décembre 1974, soit que l'objet du Bill C-225 (M. Baldwin), Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques, et l'exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents qui a été également déposé le 19 décembre 1974 par le président du Conseil privé, soit à nouveau déféré au Comité lors de la prochaine session de la présente législature ainsi que les renseignements connexes qu'on a recueillis;

(2) la Chambre considère l'opportunité d'étendre ce mandat afin d'y inclure l'examen de la Loi sur les secrets officiels, la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la statistique, les brefs de prérogative et les autres lois qui sont reliées à la question de la liberté de l'information et à la protection de la vie privée;

(3) la Chambre considère de plus l'opportunité de demander au Comité d'étudier la question du traitement automatique de l'information, compte-tenu du contexte mentionné ci-dessus et d'une protection adéquate de la vie privée des personnes.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicules nos 13, 15, 17, 19, 22, 32, 41, 45, 47, 48, 50, 52 et 53*) est déposé.

Respectueusement soumis,

## MINUTES OF PROCEEDINGS

FRIDAY, DECEMBER 12, 1975  
(55)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 9.37 a.m. this day, the Joint Chairman, Mr. Robert McCleave, presiding.

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Côtteau and Lafond.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Baldwin, Balfour, Blais, Hnatyshyn, McCleave and Reid.

The Committee resumed consideration of its Orders of Reference dated Thursday, December 19, 1974, relating to Guidelines for Motions for the Production of Papers and the subject-matter of Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning the public business. (See *Minutes of Proceedings, Tuesday, February 18, 1975, Issue No. 13*).

And debate arising thereon;

*Agreed.*—That the following be printed as appendices to today's Minutes of Proceedings and Evidence:

UNITED STATES: Freedom of Information Act as Amended in 1974 by Public Law 93-502 (See Appendix "RSI-29");

Officials and Congressmen who briefed Members of the Committee in Washington, D.C., December 9 to 11, 1975 (See Appendix "RSI-30").

And debate continuing;

At 10.29 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, DECEMBER 16, 1975  
(56)

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11.08 a.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Forsey, Godfrey and Lafond.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Baldwin, Béchard, Blais, Brewin, Fairweather, Hnatyshyn, Leblanc (Laurier), McCleave, Reid and Robinson.

The Committee resumed consideration of its Orders of Reference dated Thursday, December 19, 1974, relating to Guidelines for Motions for the Production of Papers and the subject-matter of Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning the public business. (See *Minutes of Proceedings, Tuesday, February 19, 1975, Issue No. 13*).

Mr. Baldwin moved,—That the Committee report as follows:

Your Committee approves in principle the concept of legislation relating to freedom of information and therefore recommends to the House of Commons that:

## PROCÈS-VERBAL

LE VENDREDI 12 DÉCEMBRE 1975  
(55)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 9 h 37 sous la présidence de M. Robert McCleave (coprésident).

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Côtteau et Lafond.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Baldwin, Balfour, Blais, Hnatyshyn, McCleave et Reid.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 19 décembre 1974 portant sur l'exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents et l'objet du bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques. (Voir *procès-verbal du mardi 18 février 1975, fascicule n° 13*).

Le débat s'engage puis;

*Il est convenu.*—Que les documents suivants soient joints aux procès-verbal et témoignages de ce jour:

ÉTATS-UNIS: Loi sur la liberté de l'information modifiée en 1974 par le droit public 93-502 (Voir Appendice «RSI-29»);

Représentants et congressistes qui ont fait un exposé aux membres du Comité à Washington, D.C., du 9 au 11 décembre 1975 (Voir Appendice «RSI-30»).

Le débat se poursuit;

A 10 h 29, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 16 DÉCEMBRE 1975  
(56)

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 08 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Robert McCleave (coprésidents).

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey et Lafond.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Baldwin, Béchard, Blais, Brewin, Fairweather, Hnatyshyn, Leblanc (Laurier), McCleave, Reid et Robinson.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 19 décembre 1974 portant sur l'exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents et l'objet du bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques. (Voir *procès-verbal du mardi 19 février 1975, fascicule n° 13*).

M. Baldwin propose,—Que le Comité fasse rapport comme suit:

Le Comité approuve en principe le concept de la Loi concernant la liberté de l'information et recommande par conséquent



(1) the references given to it by the House on December 19, 1974, i.e. the subject matter of Bill C-225 (Mr. Baldwin), An Act respecting the right of the public to information concerning the public business, and the Guidelines for Motions for the Production of Papers tabled December 19, 1974, by the President of the Privy Council, be referred to it again in the next Session of this Parliament together with the evidence adduced in relation thereto;

(2) the House consider the advisability of expanding such terms of reference to include an examination of the Official Secrets Act, the Federal Court Act, the Statistics Act, Prerogative Writs, and other laws which are related to the question of freedom of information and the protection of privacy;

(3) the House further consider the advisability of directing the Committee to consider the question of automatic data processing in the above context, with due protection for privacy of persons.

After debate, the question being put on the motion, it was, by a show of hands, agreed to: Yeas: 9, Nays: 1.

The Committee resumed debate on the orders of the day.

At 12.40 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

(1) Que le mandat qui lui a été confié par la Chambre des communes le 19 décembre 1974, soit que l'objet du Bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques, et l'exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents qui a été également déposé le 19 décembre 1974 par le président du Conseil privé, soit à nouveau déferé au Comité lors de la prochaine session de la présente législature ainsi que les renseignements connexes qu'on a recueillis;

(2) Que la Chambre des communes considère l'opportunité d'étendre ce mandat afin d'y inclure l'examen de la Loi sur les secrets officiels, la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la statistique, les brefs de prérogative et les autres lois qui sont reliées à la question de la liberté de l'information et à la protection de la vie privée; et

(3) Que la Chambre des communes considère de plus l'opportunité de demander au Comité d'étudier la question du traitement automatique de l'information, compte-tenu du contexte mentionné ci-dessus et d'une protection adéquate de la vie privée des personnes.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée par un vote à mains levées par 9 contre 1.

Le Comité reprend l'étude de son ordre du jour.

A 12 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le cogreffier du Comité*

Michael A. Measures

*Joint Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Friday, December 12, 1975

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I think we may commence, since we have sufficient for the taking of evidence. It is our proposal this morning that we present at least some of the views of those who have gone to Washington, in that sense being the reporters on the trip, since we did not avail ourselves of the electronic recording apparatus, trying to save expense—and in this age of inflation, that is commendable. But even though we thought our expense cheques generous, and so they seemed to be at first flush, they barely pulled us all through. We escaped being thrust into jail on charges of vagabondage only because the Ambassador had furnished us three cars to get about Washington to do our trip. That is how close the accounting was. I thought that would make everybody feel better back in Canada.

We have both in English, of course, the official, version—the American Information Act is presented and passed in only one language—but thanks to our prescient clerks we have the French version. I think, because so much attention is necessarily going to focus on it in this report, we might print both versions in our proceedings, and print them at this point. This is agreed. Perhaps I could make a few comments on the Act before calling on other colleagues to report on the trip.

Who is affected by the Freedom of Information Act? Every agency of government; and the definition of agency, you will note at the very end of the Freedom of Information Act, includes:

... any executive department, military department, government corporation, government-controlled corporation or other establishment in the Executive Branch of the government, including the Executive Office of the President or any independent regulatory agency.

Then, at another place in the Act, the exceptions are listed, and there are nine categories of exception.

In addition to these nine categories of exception, it might be noted that something called "executive privilege," never defined, really, anywhere, but well recognized in American constitutional usage, is also a doctrine that may be invoked to prevent records being made public. Executive privilege, of course, is a matter that has been fought out over the last couple of years, more particularly arising from the Watergate situation. The Supreme Court of the United States has made one major dent as far as we know in the rather all-embracing sweep of the doctrine that Mr. Nixon would have given to it. In any event, apart from executive privilege, which may not really have to concern us when we consider a Canadian act, the following are the exceptions.

• 0940

The first exception is something specifically authorized under criteria established by an executive order to be kept secret in the interest of national defence or foreign policy and is in fact properly classified pursuant to such executive order. That may be called, in brief, the national defence or foreign policy exception. Secondly: related

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le vendredi 12 décembre 1975

[Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous pouvons commencer puisque nous sommes en nombre suffisant pour entendre les témoignages. Nous nous proposons ce matin d'entendre le reportage de ceux qui se sont rendus à Washington, dans la mesure où ils vont nous rapporter ce qui s'est passé pendant ce voyage, étant donné que nous ne nous sommes pas servis d'appareils d'enregistrement électronique, par mesure d'économie, ce qui, en cette période d'inflation, est tout à fait louable. Quand bien même nous avions pensé que l'indemnité devant couvrir nos frais était généreuse—elle nous avait semblé au départ tout à fait coquette—elle nous a à peine permis de survivre. Si nous avons pu échapper à la prison pour vagabondage, ce n'est que parce que l'ambassadeur a mis trois voitures à notre disposition pour nos déplacements dans Washington. Voilà qui vous montre combien la comptabilité a été sévère. J'ai pensé que tout un chacun ne s'en sentirait que mieux de retour au Canada.

Nous avons, bien entendu, la version officielle anglaise—la loi américaine sur la liberté d'information est proposée et adoptée en une seule langue—mais grâce à l'efficacité de nos greffiers, nous avons la version française. Comme nous allons obligatoirement consacrer une grande partie de notre rapport à cette loi, nous devrions faire figurer les deux versions à notre compte rendu ici même. Nous sommes d'accord. Je devrais peut-être commenter cette loi avant de demander à d'autres collègues de nous parler du voyage.

Qui est touché par la Loi sur la liberté de l'information? Tous les organismes gouvernementaux; et vous pourrez remarquer tout à la fin de la Loi sur la liberté de l'information, que par «organisme» on entend:

... tout département administratif ou militaire, toute société du gouvernement (y compris les services administratifs du président) ou tout organisme de réglementation indépendant.

Ailleurs dans la loi, il y a une liste des exceptions, et il y a neuf catégories d'exceptions.

Il est à remarquer que s'ajoute à ces neuf catégories d'exceptions un «privilège de l'exécutif», jamais défini en réalité nulle part, mais tout à fait admis dans l'usage constitutionnel américain, auquel on peut également faire appel pour empêcher la publication de certains documents. Bien entendu, ce privilège de l'exécutif a été contesté au cours des deux dernières années, tout particulièrement depuis l'affaire du Watergate. La Cour suprême des États-Unis a sévèrement amputé ce principe auquel M. Nixon accordait une portée pratiquement illimitée. De toute manière, mis à part ce privilège de l'exécutif dont nous n'aurons peut-être pas en réalité à nous préoccuper lorsque nous étudierons la loi canadienne, les exceptions peuvent s'énumérer ainsi.

La première s'applique à ce qu'il est spécifiquement permis de tenir secret, selon des critères établis par décret-loi, dans l'intérêt de la Défense nationale ou de la politique étrangère et qui porte en fait la cote de sécurité requise conformément à ce décret-loi. En bref, on pourrait dire qu'il s'agit de l'exception s'appliquant à la Défense natio-



[Text]

solely to the internal personnel rules and practices of an agency—I cannot remember the number of witnesses we met for whom this ever became very much of a problem. Thirdly; specifically exempted from disclosure by statute; that is, exemptions provided in other laws. Fourth: trade secrets and commercial or financial information obtained from a person and privileged or confidential. Five: inter-agency or intra-agency memorandums or letters which would not be available by law to a party other than an agency in litigation with the agency. This provides a pretty large field of exception, and I am sure that members reporting on the trip will be advising through this record as to how that was interpreted or used. Sixth: personnel and medical files and similar files, the disclosure of which would constitute a clearly unwarranted invasion of personal privacy. As far as I recall, this caused no problems, at least none that we seem to have been made aware of.

Seventh—and this is the rub; it is a very important one. We are here in the field of criminal investigation; this is where we heard a great deal about the operations and the merits and demerits of the Freedom of Information Act. The exception here, under seven; Investigatory records compiled for law enforcement purposes; but only to the extent that the production of such records would (a) interfere with enforcement proceedings; (b) deprive the person of a right to a fair trial or an impartial adjudication; (c) constitute an unwarranted invasion of personal privacy; (d) disclose the identity of a confidential source and, in the case of a record compiled by a criminal law enforcement authority in the course of a criminal investigation or by an agency conducting a lawful national security intelligence investigation, confidential information furnished only by the confidential source; (e) disclose investigative techniques and procedures; or (f) endanger the life or personal safety of law enforcement personnel.

Here we had a massive briefing by the Federal Bureau of Investigation; which regarded itself as the people perhaps most directly affected by the legislation. As my colleagues will confirm, there is a great use of requests under the Freedom of Information Act for investigations by the FBI, almost in lieu of what lawyers call “examination by discovery”—that is, where you take witnesses or anybody who can throw light on the matter and put them down before the trial, and examine and cross-examine them under oath as to what they know. The process of examination and discovery can take all day in the case of the single witness who may, when taken to court, only be asked for about five minutes of information. Anyway, the lawyers had cheerfully used this, in the little less than a year of operation of this particular section, to demand a great deal of information from the FBI. I think the FBI is still afraid that somebody is going to come along and ask for its studies on the activities of the Communist Party in the United States. They have two warehouses full of documents and to attempt to put those in some kind of order that could be given to the public, or portions of them given to the public, would be a tremendous problem indeed.

[Interpretation]

nale ou à la politique étrangère. La deuxième se rapporte uniquement aux règles et pratiques internes des différents organismes. Je n'arrive pas à me souvenir du nombre de témoins que nous avons rencontrés pour lesquels cela n'avait jamais vraiment posé de problème. La troisième s'applique à ce qui est spécifiquement soustrait à la divulgation par une loi, c'est-à-dire les cas d'exception prévus dans d'autres lois. La quatrième: aux secrets industriels et commerciaux ou aux renseignements financiers obtenus d'une personne à titre privilégié ou confidentiel. La cinquième: aux lettres ou notes de service entre organismes ou à l'intérieur d'un organisme qui ne serait légalement accessible qu'à un autre organisme en procès avec l'organisme. Celle-ci ouvre le champ à un grand nombre d'exceptions, et il ne fait aucun doute qu'au cours du rapport sur le voyage les membres nous diront comment elle a été interprétée ou utilisée. Sixièmement: aux fiches personnelles, médicales ou autres dont la divulgation constituerait une intrusion nettement injustifiée dans la vie privée. Si ma mémoire est bonne, celle-là ne posait pas de problème, tout du moins il semble que nous n'en ayons pas entendu parler.

La septième fait l'objet de controverses et elle est très importante. Il s'agit ici du domaine des enquêtes criminelles et c'est là qu'il y a le plus de divergence, que la Loi sur la liberté de l'information fait l'objet tour à tour de louanges et de critiques. Les exceptions portent ici sur: les dossiers d'enquête établis en vue de l'exécution des lois dans la mesure où leur production (a) générerait les procédures d'exécution, (b) priverait une personne de son droit à un procès équitable ou à un jugement impartial, (c) constituerait une intrusion injustifiée dans la vie privée, (d) permettrait d'identifier une source confidentielle et, s'il s'agit d'un dossier établi par une autorité chargée de l'application du droit pénal au cours d'une enquête criminelle ou par un organisme effectuant légalement une enquête sur la sécurité nationale, de renseignements confidentiels obtenus uniquement de la source confidentielle, (e) révélerait des techniques et des procédés d'enquête, ou (f) mettrait en danger la vie ou la sécurité physique du personnel chargé de l'application des lois.

Au sujet de cette exception, le *Federal Bureau of Investigation* (Bureau fédéral d'enquêtes) nous a fait un très long exposé car il se considère comme étant peut-être l'organisme le plus touché par cette mesure législative. Comme mes collègues vous le confirmeront, beaucoup de demandes d'enquête par le FBI sont faites en vertu de la Loi sur la liberté de l'information, remplaçant pratiquement l'audience de témoins ou de personnes pouvant communiquer des preuves ou des indices avant le procès en les interrogeant et en les contre-interrogeant sous serment sur ce qu'ils savent. Cet interrogatoire peut durer toute la journée pour un témoin unique qui lors de sa comparution devant le tribunal ne sera en fait interrogé que pendant cinq minutes. Il reste que les avocats se sont empressés de recourir à cet article introduit depuis moins d'un an, pour demander beaucoup de renseignements au FBI. Je crois que le FBI a toujours peur que quelqu'un ne vienne lui demander de divulguer ses études sur les activités du Parti communiste aux États-Unis. Le parti possède deux entrepôts remplis de documents et si l'on tentait de les classer de façon à pouvoir les rendre accessibles au public, du moins en partie, cela comporterait d'énormes difficultés.

[Texte]

[Interprétation]

• 0945

The eighth exception is contained in the: related to examination, operating or condition reports prepared by, on behalf of, or for the use of an agency responsible for the regulation or supervision of financial institutions. This would be the bank examinations, for example.

Finally, ninth: geological and geophysical information and data, including maps concerning wells.

Another important point that might be made with regard to these exemptions concerns is that if you can look at stuff that is ordinarily exempt, but find in it something that is what they call "reasonably segregable",—that is, taken from the whole matter—such a reasonably segregable portion of a record . . .

**Mr. Baldwin:** They use the word excisable; it is so much easier to pronounce.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you. Such a portion of the record shall be provided to any person requesting such record after deletion of the portions that are exempt.

That is a very quick overview and I have not even mentioned the Privacy Act, which came through the Congress of the United States at about the same time and has its impact upon the Freedom of Information Act. But this gets our discussion under way. Mr. Balfour.

**Mr. Balfour:** I defer to Mr. Baldwin.

**Mr. Baldwin:** I was wondering, Mr. Chairman, if it would be agreed by the Committee that preceding your remarks there would be put in a statement of the various people we visited and the agencies. Would that be a fair enough proposition? I have notes, like you, scattered all over, but if it could be agreed by the Committee that preceding the comments of the Chairman the list of the officers and the places we visited could be put in?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes, and it will be placed in right after the Freedom of Information Act itself is set out in our proceedings. We will put it right at the front.

**Mr. Baldwin:** I thank Mr. Balfour. I am going to a meeting later.

I think we all found it exceedingly useful from every point of view. I am going to make a few comments, and I will probably get a chance to say more later at other meetings.

I think most of the Committee members who were there would probably agree that while there was a divergence of opinion—as you would naturally expect when we went directly from the FBI to the Ralph Nader group, there would be a difference of opinion as to their views as to the impact of the act and detail—there was nobody we talked to, even including the FBI, who did not say of the principle of the Freedom of Information Act, the actual provisions in the act, that that was a very helpful weapon in connection with the democratic process. I think that is a fair statement.

La huitième exception a trait aux renseignements que contiennent ou qui concernent les rapports de vérification, d'activité ou les relevés de situation, rédigés soit par un organisme chargé de la réglementation ou de la surveillance d'institutions financières, soit en son nom ou pour son usage. Il s'agit par exemple, de la vérification des états financiers d'une banque.

Enfin, la neuvième exception a trait aux renseignements et données géologiques et géophysiques, y compris les cartes concernant les puits.

On peut soulever un autre argument important à l'égard de ces exemptions lorsque, par exemple, on examine des documents qui sont habituellement exemptés, mais qui comportent ce que l'on appelle un élément «raisonnablement isolable»—c'est-à-dire, extrait du document complet—telle une partie raisonnablement isolable d'un dossier . . .

**M. Baldwin:** On utilise l'expression «soumise aux droits de régie».

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci. Une telle partie du dossier sera rendue accessible à toute personne qui en fait la demande après le retrait des parties soustraites à la divulgation.

Je vous ai présenté un exposé très rapide sur cette question et je ne vous ai même pas parlé du *Privacy Act* adopté par le Congrès des États-Unis à peu près au même moment, et qui a eu des répercussions sur le *Freedom of Information Act* (Loi sur la liberté d'information). Mais nous pouvons maintenant commencer notre discussion. Monsieur Balfour.

**M. Balfour:** Je cède la parole à M. Baldwin.

**M. Baldwin:** Je me demandais monsieur le président, si le Comité conviendrait d'inscrire au compte rendu, immédiatement avant vos observations, la liste des personnes et organismes divers que nous avons consultés. Serait-ce possible? Comme les vôtres, mes notes sont éparpillées un peu partout, mais le Comité sera peut-être d'accord pour que la liste des personnes et des organismes que nous avons consultés figure immédiatement avant les observations du président.

**Le coprésident (M. McCleave):** D'accord, et elle figurera immédiatement après la Loi sur la liberté d'information elle-même dans nos délibérations. Elle paraîtra au tout début.

**M. Baldwin:** Je voudrais remercier, M. Balfour. Je dois assister à une réunion un peu plus tard.

Cet exposé a été des plus utiles à tous les points de vue. Je ferai quelques observations et j'aurai probablement l'occasion d'en parler encore à d'autres réunions.

La plupart des membres du Comité qui y étaient, seront probablement d'accord pour dire que malgré les divergences d'opinions—et lorsque l'on passe directement du FBI au groupe de Ralph Nader, il faut naturellement s'attendre à ce qu'il y ait divergence d'opinions sur les répercussions et aux détails de la loi—tous ceux à qui nous avons parlé même les membres du FBI, considèrent que le principe de la Loi sur la liberté d'information, c'est-à-dire ses dispositions—constitue une arme très utile dans le processus démocratique. Je crois qu'ils ont raison.



[Text]

In addition to that, they did, however, diverge as to the impact on their own particular areas. As the Chairman has said, the FBI were particularly concerned because of what they thought was a huge amount of work involved. But I thought I would make that first point, that nobody took exception to the fact that there was an act and that, basically, the terms of the act were essential, were good.

They did question—I am going to leave someone else to deal with that—the matter of costs. I only make one comment about the probable costs that they referred to: despite some of the questioning that went on, nobody had indicated to me that they were taking on more staff. Mr. Reid went to some other places that I did not go to, so they may alter that, but they did indicate that because of the workload, there was a strain on their existing staff. It may well be that they had idle hands there anyway and the information services, which some of the agencies have, as we have, were not being utilized properly.

● 0950

However, of the people we went to, no one indicated that they were putting on more staff. There was an opinion from the office of the management of the budget or an entity of the White House as to costs, but that was a ballpark figure and they were taking it, I suppose, very roughly. Someone else may deal with that.

I would like to deal with some of the problem areas, my views on some of the problem areas. There is a feeling amongst all of the agency people we talked to, the FBI, the departments like State and Justice, that the act as presently amended by 1974 amendments, laid open the possibility of abuse for what we interpreted for them in our minds as being what the lawyers know as sometimes frivolous and vexatious cases.

They indicated that there were a number of people seeking information out of curiosity. They are a very large number of academic people who are using the facilities of the Freedom of Information Act to obtain material for research. There are a number of instances which, they did indicate, suggested that the wide open provisions of the act, as it exists now, did lay open the possibility of abuse by individuals at the expense of the public taxpayer. When we put that proposition up to the Nader people, of course, they took the opposite end. They said: "Well, perhaps it is better to have some extra expense and some extra problems, some extra difficulty, even if a few people were deprived of the opportunity." That is a balance which we will have to consider, but it was an issue which was raised.

There was a question on the length of time. I thought a lot of the agencies felt that this was a thing that worried them quite a bit. They have certain arbitrary limitations of time within which they must respond, and while that time can under certain conditions be extended to be a total of 40 days, they felt that there should be some relief against that. There are cases where, they said, it was just utterly impossible, where they had to strain the resources of their departments to the utmost in order to try to meet both the deadline established by the act, and also by court interpretations.

[Interpretation]

Cependant, il y a effectivement eu divergence d'opinions quant aux répercussions de la loi sur les activités respectives des intéressés. Comme le président l'a dit, le FBI particulièrement s'est inquiété de l'énormité de la tâche. Mais je dois tout d'abord souligner que personne, sans exception, ne s'est opposé au principe même de la loi, que l'on considère essentiel et valable.

On a cependant contesté les frais qu'entraîneront cette loi mais je laisserai quelqu'un discuter de cet aspect. Je parlerai uniquement de l'un des coûts probables dont il a été question: en dépit de certaines questions que l'on a posées, personne ne m'avait indiqué qu'il serait nécessaire d'augmenter l'effectif. Comme M. Reid a visité des endroits différents de ceux que j'ai moi-même visités, il est possible que nos renseignements varient; mais on nous a bien fait comprendre l'état de tension du personnel en raison de la somme de travail qu'on lui impose. Mais il se peut très bien, que quel que soit le travail à faire, certains employés soient désœuvrés et que les services de renseignements de certains organismes ne soient pas utilisés à bon escient.

Toutefois, aucune des personnes que nous avons rencontrées n'a déclaré avoir besoin de personnel supplémentaire. Le bureau de la gestion du budget ou un autre organisme de la Maison blanche a avancé un chiffre quant aux coûts, mais il s'agit d'un chiffre rond qui n'est peut-être pas très exact. Quelqu'un d'autre pourra donner plus de détails à ce sujet.

J'aimerais passer au secteur qui me semble poser des problèmes. La plupart des représentants des organismes rencontrés, comme le FBI, le département d'État ou le ministère de la justice, ont, semble-t-il, le sentiment que la loi modifiée par les amendements de 1974 laisse la porte ouverte à certains abus; en effet, nous avons cru comprendre qu'il pourrait surgir des cas considérés comme futiles par les avocats.

Nos interlocuteurs ont précisé que des personnes cherchaient certainement à obtenir des informations par simple curiosité. Il existe bon nombre d'universitaires qui font déjà appel à la Loi sur la liberté de l'information pour obtenir des éléments de recherche. On nous a fait comprendre que certains cas précis avaient permis d'établir que les dispositions assez souples de la Loi actuelle permettaient à certains individus d'en abuser aux dépens du contribuable. Il est évident que le groupe de Nader a pris le problème à l'envers lorsque nous le lui avons présenté. Il a en effet rétorqué: «Il vaut peut-être mieux faire face à des dépenses, des problèmes et des difficultés supplémentaires, même si quelques citoyens doivent être privés de cette possibilité». C'est un aspect qu'il nous faut envisager, puisqu'il a été soulevé.

Il a été question du délai fixé pour répondre. Il m'a semblé que cet élément inquiétait bon nombre d'organismes. La loi prévoit qu'ils ont un délai pour répondre aux demandes qui leur sont envoyées, et bien que ce délai puisse dans certaines circonstances être prolongé jusqu'à un total de 40 jours, les organismes estimaient qu'il faudrait assouplir le règlement. On nous a expliqué que, dans certains cas, il était absolument impossible, même en utilisant à l'extrême les ressources des départements, de respecter l'échéance établie à la fois par la loi et par les tribunaux dans leur interprétation de celle-ci.

## [Texte]

In passing, I would simply mention that when I drafted Bill C-225, I did have that in mind, and Clause 5 seems to deal with it. I will not go into the detail now, but the word "reasonable" is inserted there, which is always something susceptible to judicial interpretation. So, while under my bill I do not think a government department or Crown corporation can evade for an unduly long period of time its need to respond to a request for information, the word "reasonable" does give some opportunity there. However, that was a problem which very greatly concerned a number of the agencies.

On the question of appeal proceedings which is something we will have to consider, under their procedure, once you enter into the circuit, once you break the circuit and get into the question of appeal to a district court, that immediately invokes all of their judicial proceedings so you can go up as high as the Supreme Court. That might take a period of two or three years, and it might, in some ways, make it possible to frustrate the intent of any act which should provide freedom of information within a reasonably limited time. I think you have to consider whether you want to provide for an appeal except on points of law. That is something we will have to deal with in the other bill.

## • 0955

Mr. Chairman raised the question of privacy. Their Privacy Act is somewhat analogous to the Swedish Automatic Data Processing Bill, although the Swedish bill deals with a limited sector; that is, with the automatic data processing. According to the Nader group, the privacy bill is a way by which it might be possible to frustrate the provisions of the Freedom of Information Act. That point had not been judicially determined; it was just a matter of opinion.

I am not arguing now because this is not the time. The proposal made by Max Cohen suggested one bill that would cover not only freedom of information, but the question of privacy and the question of security. You have, within the four corners of one bill, all of the problems that arise. There is no question about it. Privacy is a very important aspect of the freedom of information situation.

I also discovered—I think we learned it from the Nader group—that practically all but one or two of the separate states have freedom of information bills. It is not just on the federal level; it is also on the level of the states. Of course, that would then work its way down to the municipalities.

That is just a very cursory report, and I am sure members will want to add to it. I think probably I would be free to say we discussed with some of the people a method of dealing with the problems that were raised. I refer to the terms of Bill C-225. I thought, at the time I drafted it, I was away out in left field. Members of the Civil Service used to walk on the other side of the street when they saw me because I had opposed the Freedom of Information Bill.

Most of the people we talked to—that is, the Congressman who was involved and the Nader group—thought the provisions in my bill made me a reactionary almost with regard to the question of freedom of information. I think I am entitled to say that there has been an attempt in Bill C-225 to deal with a great many of the problems that we learned existed down there. I leave my remarks at that stage because I know others want to comment.

## [Interprétation]

Soit dit en passant, lorsque j'ai rédigé le projet de loi C-225, cet aspect de la question m'est venu à l'esprit et je pense que l'article 5 y répond bien. Je ne veux pas entrer dans les détails, mais je vous ferai remarquer que le terme «raisonnable» inséré dans le texte dépend toujours de l'interprétation des tribunaux. Par conséquent, alors que mon bill ne prévoit pas qu'un ministère gouvernemental ou une société de la Couronne puisse indûment retarder la nécessité de répondre à une demande d'information, le terme «raisonnable» donne la possibilité d'agir en souplesse. Toutefois, je répète que c'est un problème qui inquiétait bon nombre des organismes américains.

Pour ce qui est de la procédure d'appel en vertu du système judiciaire américain, question que nous devons étudier, il faut noter qu'une fois la personne entrée dans le circuit judiciaire, c'est-à-dire une fois qu'elle a décidé de faire appel auprès d'un tribunal de district, toute la procédure judiciaire se met en branle et l'individu peut se rendre jusqu'en Cour suprême. Cette procédure peut prendre jusqu'à deux ou trois ans et, dans certains cas, peut aller à l'encontre de l'objectif de la loi qui stipule qu'on doit pouvoir être informé dans un délai raisonnable. Il faut voir s'il convient d'instituer une procédure d'appel pour toutes les questions autres que juridiques. C'est un sujet qui, de toute façon, pourrait être repris dans un autre bill.

Le président a parlé de la protection de la vie privée. La loi américaine sur le droit à la vie privée est à peu près la même que celle de la Suède sur l'informatique; celle de la Suède, cependant, est d'application plus limitée en ce sens qu'elle concerne seulement les données d'ordinateurs. Selon le groupe de M. Nader, le bill sur la vie privée doit permettre de parer aux inconvénients de la loi sur le droit à l'information. Du point de vue strictement juridique, c'est difficile à déterminer. Tout cela reste subjectif.

Je ne veux pas ici reprendre tous les arguments avancés; ce n'est pas le moment. M. Max Cohen propose qu'un bill couvre simultanément le droit à l'information, la protection de la vie privée et la sécurité. Un bill qui tiendrait compte de tous ces éléments couvrirait entièrement le sujet. Il ne fait aucun doute que la vie privée est un aspect important du droit à l'information.

Nous avons également appris, je pense que c'est du groupe de M. Nader, que presque tous les États, sauf un ou deux, avaient un bill sur la liberté d'information. La question ne se retrouve donc pas qu'à l'échelon fédéral; elle se retrouve à l'échelon des États et, bien entendu, à celui des municipalités.

Je ne fais ici qu'un rapport sommaire. Je suis sûr que les membres du Comité voudront y ajouter des choses. Je puis certainement dire que nos entretiens ont porté sur la façon de résoudre ces problèmes, c'est-à-dire ceux qui font l'objet du Bill C-225. Au moment où j'ai rédigé ce projet de loi, je pensais faire cavalier seul. Les fonctionnaires faisaient tout pour m'éviter lorsqu'ils me rencontraient parce que j'avais refusé le bill sur la liberté d'information.

Les gens que j'ai rencontrés ailleurs, c'est-à-dire les membres du Congrès qui ont eu quelque chose à voir avec le groupe de M. Nader, pensaient que les dispositions de mon bill faisaient de moi un réactionnaire vis-à-vis de cette question du droit à l'information. J'estime que le Bill C-225 tend à régler un certain nombre de problèmes qu'on a pu constater aux États-Unis. Je vais en rester là puisque d'autres ont des observations à faire.



[Text]

What I learned down there in my mind makes it even more imperative that the type of motion that I put before the Committee several weeks ago, which invited the two Houses of Parliament to invest us with a continued term of reference for the ensuing session and to extend it to cover examination of data processing and of other legislation that impinges on freedom of information and privacy, should be added to our terms of reference.

If we are going to come up with any solutions or recommendations, we must decide—and I am reinforced in my view that legislation is essential—that we have to have the widest possible terms of reference and adequate time to consider all the solutions. Experiences in the Scandinavian countries, in Strasbourg and in the United States have shown that some jurisdictions have rushed too hastily into this. Others like Sweden, which had it for 200 years, have found ways and means of evading it in part.

To have a good bill, which evades some of the problems the hasty legislative amendments in the United States in 1974 brought about, and, at the same time, which does not permit some of the evasions possible under the Swedish system, would require that this Committee, which I feel is engaged in a very, very essential task, consider it with some care.

I think, therefore, the terms of reference under the motion I proposed seem to me to be even more imperative now. We must secure from Parliament these extended terms of reference next session. Thank you, Mr. Chairman.

• 1000

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you, Mr. Baldwin. Before I recognize Mr. Balfour, I think, on consultation with the Clerk, that we will print as Appendix A the Information Act and as Appendix B the list of the witnesses with whom we met while in Washington. This may be easier for quick reference.

Since some of our members will not be able to report on the trip until Tuesday, and it may be better to have it all under one roof, so to speak, perhaps we could consider that we will hear from those people on Tuesday and put them all in one volume, that is, that the record today and for Tuesday be put together in one volume, and then we will have one handy package on our experiences in Washington. In effect that would mean that Mr. Spicer and the other witnesses who we will have to hear will be heard in the new year. I do not think I would try to push my luck too much next week with regard to Committee meetings, and the like. Mr. Balfour.

**Mr. Balfour:** Thank you, Mr. Chairman. Of course, we just returned last night from this visit to Washington and, as far as I am concerned, I have still not had a sufficient opportunity to organize my impressions too precisely.

I think at the outset, Mr. Chairman, I would like to record on my own behalf for the record, and I am sure I speak for the rest of us, the appreciation that I felt to the Canadian Ambassador, Jake Warren, and also to his staff, and particularly Lorne Clark, for the great efficiency which they handled the group, the schedule they set up that made such good use of our time, the transportation arrangements, the hospitality, and so on. I would just like to express my personal thanks for the contribution that they made to the success of the trip.

[Interpretation]

Ce que j'ai appris aux États-Unis fait qu'il est encore plus impérieux que soit adoptée la motion que j'ai présentée au Comité il y a quelques semaines et qui invite les deux Chambres du Parlement à confier au Comité un mandat élargi portant sur l'informatique et les autres lois qui restreignent le droit à l'information ou la protection de la vie privée. Il faut que ce soit rajouté à l'ordre de renvoi.

Si nous voulons soumettre des solutions et des recommandations, et j'estime qu'il est essentiel que de nouvelles mesures soient adoptées, nous devons avoir le mandat le plus étendu possible et tout le temps nécessaire. L'expérience dans les pays scandinaves, à Strasbourg et aux États-Unis, a montré que certains pays ou groupes de pays avaient procédé trop rapidement. Ailleurs, comme en Suède, où des lois existent depuis 200 ans, on a depuis trouvé des moyens de les contourner.

Il est absolument important que le Comité ait le temps de trouver des solutions qui permettent d'éviter les problèmes suscités par l'adoption hâtive d'amendements à la loi américaine en 1974 et en même temps les échappatoires qui existent dans le système suédois.

L'élargissement du mandat du Comité, que je demande dans ma motion, est essentiel. Nous devons absolument l'obtenir du Parlement pour la prochaine session. Je vous remercie, monsieur le président.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci, monsieur Baldwin. Avant de céder la parole à M. Balfour, j'aimerais dire que j'ai consulté le greffier et que nous allons imprimer en appendice A la Loi sur la liberté de l'information et en appendice B la liste des témoins que nous avons rencontrés à Washington. Cela facilitera la consultation.

Comme certains de nos membres ne pourront présenter un rapport du voyage avant mardi, et qu'il vaudrait peut-être mieux entendre tous les participants en même temps, nous pourrions peut-être attendre jusque-là et réunir en un seul volume tous les témoignages d'aujourd'hui et de mardi prochain. Ainsi, nos expériences à Washington se trouveront rassemblées. Cela signifie donc que nous n'entendrons pas M. Spicer et les autres témoins avant l'an prochain. Je ne me risquerais pas à prévoir des séances du Comité pour la semaine prochaine. Monsieur Balfour.

**M. Balfour:** Merci, monsieur le président. Nous ne sommes revenus qu'hier soir de Washington et je n'ai pas encore eu suffisamment de temps pour bien exposer mes impressions.

Dès le départ, j'aimerais que l'on sache à quel point j'ai apprécié la façon dont l'ambassadeur du Canada, Jake Warren, et son personnel, en particulier Lorne Clark, ont organisé le voyage. Tout était bien: l'horaire qu'ils avaient établi et qui utilisait à plein notre temps, les arrangements concernant le transport, l'hospitalité, et le reste. J'aimerais les remercier personnellement d'avoir contribué au succès du voyage.

[Texte]

**Some hon. Members:** Hear, hear!

**Mr. Balfour:** So far as the American bill is concerned, and the American experience in implementing the bill, I was struck by two or three features of their experience. I was struck by this whole problem of classification, the tendency of the bureaucracy to classify as confidential that which on reflection is really not confidential, and the salutary effect that they said the bill has had upon this problem.

I think it was suggested by one of the gentlemen with whom we discussed the problem that as a result of the Freedom of Information Bill and its implementation in 1975 there is a growing tendency on the part of the bureaucracy to declassify documents at the time of their genesis and to in effect get rid of documents by sending them to the archives and thus relieving the bureaucracy of a future problem in connection with people seeking access to documents, and thus removing the onus on the particular government agency of having to meet these access requests. That seemed to me to be sensible.

On the question of the time limit, I came away with the impression that, first of all, I felt that a time limit was definitely a necessary requirement in any such legislation. However, I did have the feeling that on balance the time constraints imposed by the American bill were in some circumstances unduly severe and I would think that would be one area, if we are attempting to frame legislation in Canada, that we should take a closer look at. It may well be that in perhaps 90 per cent of the cases a short time limit is an appropriate time limit, but it ought not to be necessary, in my view, anyway, to rush into court, which is what they seem to have to do every time the 10-day or 20-day period is not complied with. I am also convinced that for any freedom of information legislation to be meaningful and effective it is absolutely necessary that some appeal tribunal be established, not necessarily a court of law. It must be, at least, an impartial body that would adjudicate upon the justification for refusal to provide access to information and not simply leave it, as is the present situation in our country, for those in possession of the information to make a unilateral judgment that it is not in the public interest for one reason or another that the information be made available. I think, for freedom of information legislation to have efficacy, an impartial adjudication procedure and process must be established.

• 1005

I think it is a salutary effect that the legislation is having in the United States. I think the figure that my notes indicated in one situation—and I cannot recall what it was—was that they had one body of documents containing 45,000 pages, all of which had been classified as confidential, top secret, or what have you. On re-examination they found it possible, almost overnight, to declassify 35,000 of the 45,000 pages. That is 78 per cent of what had been considered in the first instance confidential was found upon reflection to not be truly confidential at all and was therefore declassified. Ultimately they declassified well over 90 per cent of this particular body of information, which demonstrates, I think, that the tendency in the bureaucracy is to treat as confidential a vast body of material that is really not confidential at all and ought to be accessible to the citizenry, who after all are the ones who pay for the government.

[Interprétation]

**Des voix:** Bravo.

**M. Balfour:** En ce qui concerne le projet de loi américain, et l'expérience des États-Unis dans l'application du bill, deux ou trois détails m'ont frappé. D'abord ce problème de la classification, la tendance bureaucratique de classer comme confidentiel ce qui en fait ne l'est pas, et l'effet salutaire que le bill a eu, à leur avis, sur le problème.

L'un des messieurs avec lesquels nous avons discuté du problème a dit que suite à l'adoption cette année de la Loi sur la liberté de l'information, l'administration lève de plus en plus le caractère confidentiel des documents au moment de leur rédaction et s'en défait en les envoyant aux archives, se débarrassant du même coup des personnes qui pourraient à l'avenir chercher à obtenir ces documents; le gouvernement ou l'agence intéressée ne seront donc plus obligés de répondre à ces demandes. Cela me semble sensé.

Au sujet du délai, j'ai eu l'impression d'abord que c'était absolument nécessaire dans une telle loi. Toutefois, j'ai aussi eu le sentiment qu'en fin de compte les délais imposés par la loi américaine étaient trop sévères dans certains cas et que nous devrions y faire bien attention si nous envisageons de suivre leur exemple. Il se pourrait très bien que dans 90 p. 100 des cas un délai relativement court soit suffisant sans pour autant avoir à se précipiter devant un tribunal, ce à quoi les Américains sont obligés chaque fois que le délai de 10 ou 20 jours n'est pas respecté. Je suis également persuadé que, pour que la Loi sur la liberté d'information ait un sens et soit efficace, il est absolument nécessaire de créer une cour d'appel qui ne soit pas nécessairement un tribunal judiciaire. Il faudrait au moins un organisme impartial qui statuerait sur l'opportunité de refuser l'accès à l'information, au lieu qu'on s'en remette tout simplement, comme cela se fait chez nous présentement, à la décision unilatérale, et contraire à l'intérêt public, de ceux qui sont responsables de l'information. Pour que la Loi sur la liberté d'information soit efficace, il importe d'établir une procédure impartiale de jugement.

La loi me semble salutaire aux États-Unis. Les statistiques, dont je ne me souviens pas, indiquaient qu'un seul dossier contenait 45,000 pages de texte toutes classées comme hautement confidentielles. Au cours d'un nouvel examen, on a constaté qu'il était possible du jour au lendemain de lever le caractère confidentiel de 35,000 pages, soit 78 p. 100 de ce qui avait été d'abord considéré comme confidentiel et qui ne renfermait en réalité aucun secret. En fin de compte, on a annulé le caractère confidentiel de 90 p. 100 de ce document, ce qui démontre la tendance de la bureaucratie à entourer du secret tout ce que le citoyen qui est aussi contribuable est en droit de savoir.



[Text]

I was struck by the identification of those who seek access to government documents. It seems that one very large body is scholars and researchers and the other significant body is applicants who are really seeking information about themselves. They want to see their file. I think they said 90 to 95 per cent of those who are making the FBI's life miserable these days are persons who seek access to the FBI file on themselves. This could just be curiosity or, I guess, they want to know what the FBI thinks of them. It was also interesting that a significant proportion of those who applied for access to their FBI file discovered that there was no such file in existence.

**An hon. Member:** That must be an awful blow.

**Mr. Balfour:** Yes, that would be. I thought again that was a . . .

**Mr. Baldwin:** We brought a lot of Canadian files back with us for the members of Parliament.

**Mr. Balfour:** I think the other problem that we will have to come to grips with, and it is causing the Americans difficulty, is the interface of freedom of information with the privacy legislation, the right to privacy. It was explained to us that they had one legislative group who were putting forward their freedom of information legislation and at the same time there was another group operating totally independently and without knowledge of the activities of the other, putting together a privacy bill. Of course the two were and I think the analogy was as two trains going down one and a half tracks, because obviously the right to privacy can conflict in some circumstances with the right of the public to information, and that information may infringe upon the privacy of other named people. That is a problem I know Mr. Baldwin has thought a good deal about. I do not suggest it is insurmountable but it is something that has to be recognized, I think, in considering future legislation.

• 1010

I was disappointed that the people with whom we met, and particularly the budget management people were not able to be more precise with respect to the cost of implementation of this legislation. I understand their difficulties; it is a new experience for them. However, it is always comforting to be able to put a price tag on what is being proposed legislatively.

I think we finally have what was described as a very rough ball-park estimate of the American experience. He said that if he had to almost make a guess, he thought the total cost in the United States was somewhere between \$250 million and \$500 million a year. If we apply our normal rule of thumb and divide by 20 to convert that to the Canadian experience, I suppose \$12.5 million to \$25 million a year would be what we would be looking at in Canada, but that would be too imprecise an approach to it.

However, one suggestion that did emerge—I think Mr. Baldwin put this forward—was that we already have in being in Canada a bureaucracy whose role could be redefined, perhaps to give it a more meaningful role in our government, that is, the various information services that already exist including Information Canada, and restructure that bureaucracy to accept responsibility for the administration of a freedom of information act in this country. That would certainly be an idea worth examining.

[Interpretation]

J'ai été étonné d'apprendre que d'une part ce sont surtout des universitaires et des chercheurs qui demandent l'accès aux documents officiels; et d'autre part des personnes qui veulent consulter leur propre dossier. On nous a dit que 90 à 95 p. 100 de ceux qui tourmentent le FBI en ce moment veulent connaître le dossier que le FBI conserve à leur sujet, peut-être par curiosité ou pour savoir ce que le FBI pense d'eux. Il est intéressant d'observer qu'un grand nombre de ceux qui ont demandé à voir leur dossier ont découvert que ce dossier n'existait pas.

**Une voix:** Ce doit être un dur coup.

**M. Balfour:** Oui, en effet. J'ai aussi eu l'impression que c'était un . . .

**M. Baldwin:** Nous avons rapporté beaucoup de dossiers sur des Canadiens pour les membres du Parlement.

**M. Balfour:** Je pense que l'autre problème que nous devons résoudre et qui cause beaucoup de difficultés aux Américains concerne le point commun entre la liberté d'information et la Loi sur la protection de la vie privée. On nous a expliqué qu'un groupe proposait une Loi sur la liberté d'information pendant qu'un autre groupe présentait de son côté et sans consultation, un bill sur la protection de la vie privée. Il y aura des heurts car il va sans dire que la protection de la vie privée peut entrer en conflit dans certains cas avec le droit à l'information dans la mesure où ces derniers peuvent porter atteinte à la vie privée des gens. M. Baldwin a longuement étudié la question qui ne m'apparaît pas sans solution; mais il faudra en tenir compte dans l'élaboration de la loi.

J'ai été déçu du fait que les personnes que nous avons rencontrées, et en particulier les responsables du budget, ne puissent préciser davantage le coût d'application de cette loi. Je comprends leurs difficultés car cette expérience est nouvelle. Toutefois, il est préférable de connaître le prix des lois qu'on propose.

Nous avons fini par obtenir une estimation très approximative du côté américain. On nous a dit que le coût global aux États-Unis serait de l'ordre de 250 à 500 millions de dollars par an. Si nous appliquons la règle habituelle et que nous divisons ce chiffre par 20, nous obtenons l'équivalent canadien, soit entre \$12,500,000 et \$25,000,000 par an, mais c'est encore trop imprécis pour pouvoir nous fonder là-dessus.

Néanmoins, une suggestion a été avancée, et je pense que M. Baldwin en a parlé, c'est que nous avons déjà au Canada l'administration voulue; il s'agit des divers services d'information, notamment Information Canada, qui pourraient être restructurés et changés d'appliquer la loi sur la liberté d'information au Canada. Cette idée vaut certainement la peine d'être examinée.

[Texte]

I was particularly struck by Mr. Shea who was the gentleman, I think, in the Department of Justice who has been wrestling with the problems and vicissitudes of implementing this bill from the standpoint of the Department of Justice, and included under him is the Federal Bureau of Investigation. He has been defending the agencies in court when they are attacked for failing to comply with the time requirements and furnishing information when they take the position that the information is privileged. He, despite all the difficulties and frustrations and problems that he had experienced, concluded his remarks by saying that he felt it was a good law on balance and that he supported the law. Indeed, I think he went so far as to say that it was a necessary law in their experience.

I was struck in reading Mr. Saloschin's article, who is Mr. Shea's colleague in the Department of Justice—it might be worth putting on the record, Mr. Chairman, with your permission, a brief quotation from his article which I thought was quite significant. Mr. Saloschin says in concluding his article, which was an article on the freedom of information act of governmental perspective:

Excessive bureaucratic secrecy, like excessive drinking, is a long-standing national evil, but the "noble experiment" of prohibition should have taught us that purely legal approaches to such evils do not always work well, especially where complex and pervasive behaviour patterns are involved. The analogy is not perfect, for the phenomena are different, but the natural temptations to condemn what is perceived as the "other side", and to apply simple remedies to complex problems with little attention to underlying causes are quite similar. The bureaucrat—sometimes called a "faceless bureaucrat"—is actually a stereotype; he or she is in fact a fellow citizen, a voter, and an individual, and usually not a standardized robot or an enemy as some critics today are prone to imply. Effective leadership in combating unwarranted agency withholding of records should embody a maximum of insight, understanding, dedication, and care, with a minimum of compulsion, threats, or simplistic directives.

Rome was not built in a day. Current pressures for a more open government will in the long run probably be far more productive, and much less likely to backfire into resentment and evasion, if these pressures are applied with moderation, and with reasonable and continuing discourse with the agency people whose work, careers, and missions are directly involved.

I thought that was a worth-while comment.

In conclusion, Mr. Chairman, my over-all impression was that a freedom of information bill is a legislative concept whose time has come.

• 1015

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you, Mr. Balfour.

I think it should be noted that the original Freedom of Information Act in the United States took effect on July 4, 1967, but that the major amendments, which really opened it up and altered quite substantially the operation of the act, were not effective until February 19, 1975. Perhaps just one statistic that was given to us by the Federal Bureau of Investigation: in 1974, before the amended Act took effect, they had 447 requests for information; in the first 11

[Interprétation]

J'ai été particulièrement frappé par les propos de M. Shea qui, si je me souviens bien, était chargé au ministère de la Justice de trouver des solutions et de mettre fin aux vicissitudes inhérentes à l'application de cette loi dans le contexte du ministère de la Justice et qui est aussi directement responsable du FBI. Il a plaidé en cour la cause d'organismes qui ont tardé ou refusé de fournir l'information en invoquant leur caractère confidentiel. Malgré les obstacles et les rebuffades, il a terminé en déclarant que cahin-caha c'était une bonne loi et qu'il l'appuyait. Il me semble bien qu'il a même été jusqu'à dire qu'il jugeait cette loi indispensable.

J'ai été captivé par l'article de M. Saloschin, collègue de M. Shea au ministère de la Justice—it ne serait pas mauvais, monsieur le président, si vous voulez bien le permettre, d'en citer un extrait qui est bref et significatif. Voici ce que dit M. Saloschin dans la conclusion de son article concernant la loi sur la liberté d'information:

L'abus du secret officiel, tout comme l'abus de la boisson, est en mal national endémique mais l'époque de la prohibition devrait nous avoir enseigné que le combat légal contre ces fléaux n'est pas toujours la meilleure tactique, surtout lorsque le comportement est complexe et bien ancré. C'est une piètre analogie car les phénomènes ne se comparent pas; cependant, ce qui les rapproche c'est l'habitude instinctive de condamner ce qui semble «contraire» et d'appliquer de simples remèdes à de grands maux, sans porter attention aux causes sous-jacentes. Le bureaucrate, parfois appelé «l'homme sans visage», est un stéréotype; c'est en fait un citoyen comme vous et moi, un électeur et une personne, et il n'est ordinairement ni un robot ni un ennemi comme certains critiques voudraient nous le faire croire de nos jours. Pour combattre avec succès l'organisme qui, sans justification, refuse l'accès à ses archives, il faut agir avec un maximum de doigté, de compréhension, de dévouement et d'attention et non impulsivement ou par des menaces ou des directives simplistes.

Rome ne s'est pas faite en un jour. Les pressions actuelles, en vue d'obtenir un plus libre accès à la chose officielle, donneront sans doute à longue échéance de meilleurs résultats tout en provoquant moins de ressentiment et de faux-fuyant, pourvu que ces pressions s'exercent de façon modérée, par un dialogue raisonné et constant avec ceux que la tâche, la carrière et la mission obligent à s'engager directement.

J'estime ce commentaire digne d'être cité.

Monsieur le président, j'en déduis que la liberté d'information est un concept législatif dont l'heure est venue.

Le coprésident (M. McCleave): Merci, monsieur Balfour.

Je pense qu'il convient de remarquer que la Loi américaine sur la liberté de l'information est entrée en vigueur le 4 juillet 1967, mais que les principaux amendements, qui en ont en fait substantiellement modifié l'application, ne sont pas entrés en vigueur avant le 19 février 1975. Dans ce contexte, il est peut-être intéressant de vous donner une statistique qui nous a été fournie par le FBI: en 1974, avant l'entrée en vigueur de la loi modifiée, ce bureau avait reçu



[Text]

months of 1975, they have had 12,848 requests for information, somewhere in the nature of almost 30 times as much.

It has been noted, the difficulty of their assessing the exact monetary cost, and it is true. This we tried to pin down, because it seemed to me that with the procedure that they use in the States, it could be an expensive situation. I know that we do not want to suggest anything that would throw enormous financial burdens on Canadian citizens trying to find out information. So we were very careful in pursuing that and not always very successfully. Mr. Baldwin, you had noted the procedure, but perhaps I could outline it again with regard to one specific agency, again, the FBI.

If you wish to go in and find out information whether they have what they call a public record on yourself, you go to the agency itself. The matter may go to a classification review committee of the Department of Justice, which incorporates the FBI in its jurisdiction. The third step would be the Interagency Classification Review Committee which cuts across all the departments and other groups that can be classified as agencies.

Mind you, in every case there is a very responsible person in charge. This is not a job that they have given to underlings. This is the thing that impressed us, that the executive side of government there did not take this lightly, that they threw top people into this business.

Then you go to your court; and you could go district court, court of appeal and Supreme Court by way of petition of certiorari as a final resort, which could mean six steps, which is rather a large number of steps indeed.

Mr. Reid.

**Mr. Reid:** I have no comment, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Will that be it this morning? Would you make available your views on this? You and Dr. French had gone to see some other operations when you were down there. would you be reporting on them, then, next week?

**Mr. Reid:** Right.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you. Mr. Hnatyshyn.

**Mr. Hnatyshyn:** I apologize for having been late this morning. It was caused in part from the fact that I arrived late last night. I was kept up even longer by some acquaintances who wanted to hear the results from British Columbia for some reason.

I did not have a chance to read the observations, so I will not be redundant. Great minds think alike and so on. I will probably cover a lot of things that you people have already reported on. So possibly I could be, with your permission, given the opportunity of reporting on my views or making whatever additions and contribution I can at a later session.

[Interpretation]

447 demandes d'information; pendant les 11 premiers mois de 1975, il en a reçu 12,848, c'est-à-dire environ 30 fois plus.

On nous a mentionné qu'il est très difficile d'évaluer exactement les coûts de ces mesures, ce qui est exact. Cependant, nous avons essayé d'avoir des détails car il me semble que la procédure employée aux États-Unis risque en effet d'aboutir à des dépenses considérables. Comme je sais qu'aucun d'entre vous n'a l'intention d'imposer aux contribuables canadiens des charges financières énormes, dans le seul but de trouver des renseignements, nous avons essayé d'obtenir des détails sur la question mais nos efforts n'ont pas toujours été couronnés de succès. Monsieur Baldwin, vous avez déjà parlé de procédures américaines, mais peut-être serait-il bon de préciser celles qu'emploie une agence particulière, à savoir le FBI.

Toute personne désirant savoir si l'agence possède un dossier sur elle doit s'adresser directement à l'agence. La question est alors soumise à un comité de révision des classifications du ministère de la Justice, dont le mandat inclut le FBI. La troisième étape fait intervenir un comité interministériel de révision des classifications, qui s'occupe de tous les ministères et organismes fédéraux.

Évidemment, votre question est chaque fois analysée par une personne responsable, puisqu'on n'a pas voulu confier ce genre de responsabilité à des sous-fifres. C'est d'ailleurs une chose qui nous a beaucoup impressionnés, à savoir que le bras exécutif du gouvernement ne prend pas du tout cela à la légère puisqu'il a confié ces fonctions à des personnes de très haut niveau.

Ensuite, vous pouvez présenter l'affaire à votre tribunal, c'est-à-dire un tribunal de district, à une cour d'appel, puis à la Cour suprême, par voie de pétition *certiorari*, en dernier ressort; ce qui nous amène en fait à six étapes pour l'ensemble de la procédure.

Monsieur Reid.

**M. Reid:** Je n'ai rien à dire, monsieur le président.

**Le coprésident (M. McCleave):** Est-ce que ce sera tout pour ce matin? Nous donneriez-vous votre opinion là-dessus? En effet, puisque vous êtes allés voir comment tout cela fonctionnait, avec M. French, avez-vous l'intention de nous en faire rapport la semaine prochaine?

**M. Reid:** Oui.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci. Monsieur Hnatyshyn.

**M. Hnatyshyn:** Je vous demanderai de m'excuser d'être arrivé en retard ce matin, mais c'était dû en partie au fait que je suis arrivé en retard hier soir. De plus, j'ai été tenu éveillé par certaines connaissances qui voulaient connaître les résultats des élections en Colombie-Britannique, pour une raison ou une autre.

N'ayant pas eu la possibilité de lire les remarques qui ont été faites, je ne voudrais pas répéter ce qui a déjà été dit. De toute façon, comme le dit le dicton, les grands esprits se rencontrent toujours. Quoi qu'il en soit, si vous me le permettez, j'aimerais vous faire part de mon avis personnel lors d'une séance ultérieure, afin de ne pas répéter ce que d'autres ont déjà pu vous dire.

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right, certainly. I realize this is a rather gruelling time schedule that I have asked the Committee to follow in coming in late one night at midnight and then a few hours later being on deck to report on something as complex as this.

Would there be any questions that members of the Committee, including those who have not gone to Washington, would like to ask of those who have already given their views? Senator Cottleau or Senator Lafond or Mr. Blais?

**Mr. Blais:** Unfortunately, I would like very much to ask all sorts of questions, but I did not hear any of the reports.

**Mr. Baldwin:** That has never stopped a member of Parliament from asking questions.

**Mr. Hnatyshyn:** Don't let the fact encumber you.

**Mr. Baldwin:** You are liable to lose your job to the unions.

**Mr. Blais:** Yes.

• 1020

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** We will be sending out letters of thanks, signed by the two Chairmen on behalf of everybody, to each of the individual witnesses and to the ambassador and his staff . . .

**Mr. Baldwin:** And to our own staff . . .

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Not a piece of luggage was lost that I am aware of.

**Mr. Baldwin:** And we got bodies and luggage back.

**Mr. Blais:** Mr. Chairman, could I ask who the witnesses were? I understand perhaps this has already been indicated.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** This will be on the record. We will have a list.

**Mr. Blais:** Is there going to be a report made by the members. Has there been an oral report now?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Baldwin has made a report, and Mr. Balfour, and I have made part of a report. I have not completed mine. I find some difficulty reading some of my writing. We had notepads propped on our knees and that sort of thing. We will follow this up.

**Mr. Blais:** I see.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Tuesday would ordinarily be in the evening, but we are not apt to have competition from other committees, with the exception, I think, of the one on the Public Service. I am going to try to get a morning meeting for Tuesday, if you do not mind, so that we can wind up the report on Washington then.

Senator Lafond.

**Senator Lafond:** Would it be the idea, Mr. Chairman, that Mr. Baldwin's motion would be proceeded with before the Christmas recess or not?

[Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien. Je pourrais préciser que je suis parfaitement conscient du fait que je vous impose un calendrier très pénible, puisque je vous ai demandé de vous réunir hier soir après minuit et que je vous demande ensuite d'être présents très tôt le lendemain matin.

Ceci dit, certains membres du Comité, et surtout ceux qui ne sont pas allés à Washington, voudraient-ils poser les questions à ceux qui nous ont déjà fait part de leurs opinions? Sénateur Cottleau? Sénateur Lafond? ou M. Blais?

**M. Blais:** J'aimerais vous poser toutes sortes de questions mais, malheureusement, je n'ai pu entendre aucun des rapports qui ont été présentés.

**M. Baldwin:** Ceci n'a jamais empêché un député de poser des questions.

**M. Hnatyshyn:** Ne vous arrêtez pas à ce détail.

**M. Baldwin:** Vous pourriez perdre votre emploi au profit d'un syndicaliste.

**M. Blais:** Oui.

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous allons envoyer des lettres de remerciement, signées par les deux présidents au nom de tous, à chacun des témoins et à l'ambassadeur et son personnel . . .

**M. Baldwin:** Et à notre propre personnel . . .

**Le coprésident (M. McCleave):** Je crois que nous n'avons pas perdu une seule valise.

**M. Baldwin:** Et nous avons retrouvé tout le monde et tous les bagages.

**M. Blais:** Monsieur le président, puis-je demander qui étaient les témoins? Je crois que cela a déjà été dit.

**Le coprésident (M. McCleave):** Cela figurera au procès-verbal. Nous en avons une liste.

**M. Blais:** Les membres vont-ils faire un rapport? A-t-on déjà fait un rapport oral?

**Le coprésident (M. McCleave):** M. Baldwin a présenté un rapport, ainsi que M. Balfour, et j'ai moi-même fait un rapport partiel. Le mien n'est pas terminé. J'ai du mal à relire mon écriture, car nous tenions nos bloc-notes sur les genoux. Nous y reviendrons.

**M. Blais:** Je vois.

**Le coprésident (M. McCleave):** Mardi, nous siégeons ordinairement le soir, mais je crois que nous n'aurons guère de concurrence des autres comités, à l'exception peut-être de celui de la Fonction publique. Je vais essayer d'arranger une séance du matin mardi, si vous voulez, de façon à pouvoir en terminer avec le rapport sur la visite à Washington.

Sénateur Lafond.

**Le sénateur Lafond:** Pensez-vous que nous pourrions en finir avec la motion de M. Baldwin avant l'ajournement de Noël?



[Text]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** There are enough of as here to proceed with this now, but so many of the people have gone to Washington and I am sure they will be here on Tuesday. I am prepared to rule it in order and then to put it up to the feeling of the Committee. But perhaps that should be done on Tuesday.

**Mr. Blais:** It is a very reluctant motion Mr. Baldwin has.

**Mr. Baldwin:** Very reluctant? No, I agree with the Chairman. I feel that we should not depart from this session without making a report. I also feel that quite obviously we still have to digest not only what we have learned from listening, but our experiences and a number of aspects of this that are becoming clearer as time goes on, for example, the very issue of the relationship between the Privacy Act and the Freedom of Information Act.

I do not think we can do that with any hope of success without having some considerable time in a new session. Therefore, I felt all along we should limit our report to an interim report, asking that our terms of reference be continued into the new session to have ample time to complete our discussions and make any recommendations. However, I have been concerned here, Mr. Blais, that if we had left on the 19th and had not returned to complete this session, the thing would wither on the vine and die at that time. I understand from circumstances that have developed while we were away . . .

**Mr. Blais:** Perhaps because you were away.

**Mr. Baldwin:** . . . that it is almost certain we will be coming back for resumption of this session. I know you cannot speak for the Cabinet on this, but I gather from what happened it is very likely we will be coming back. Would you want to comment on that?

**Mr. Blais:** No, I am afraid Mr. Diefenbaker would not allow me to do that.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Good heavens, this must be getting almost cosmic. Is Mr. Diefenbaker in on this business of whether we get out for Christmas?

**Mr. Blais:** No, but he got in on the business as to whether parliamentary secretaries should make Cabinet declarations.

**Mr. Baldwin:** You are amongst friends here.

The only reason I want to comment on it is that I would not like to think we would not deal with the motion in time to have it brought back to the Senate and to the House of Commons before the session ends, whether it is now or after the recess, if we still continue with the old session. So Tuesday would still provide for us—it is a simple motion—to have the motion dealt with and some report one way or the other to follow it to be made both in the House and in the Senate. I do not think we should leave by the 19th without at least having completed our disposition of the motion.

**Mr. Hnatyshyn:** What is the present situation with respect to the adjournment of the session? It is anticipated it would be on December 19 and we would come back on January 15. That was the prognostication when we left for Washington.

[Interpretation]

Le coprésident (M. McCleave): Nous sommes suffisamment nombreux ici pour le faire tout de suite mais nous étions beaucoup plus nombreux à Washington et je suis certain qu'ils seront ici mardi. Je suis prêt à déclarer la motion recevable et à m'en remettre pour la suite au Comité. Mais peut-être vaudrait-il mieux attendre mardi.

M. Blais: M. Baldwin fait sa motion avec beaucoup de réticence.

M. Baldwin: Avec réticence? Non, je suis d'accord avec le président. J'estime que nous devons présenter un rapport avant la fin de la session. Je pense aussi qu'il nous faut encore digérer beaucoup de ce que nous avons appris, car beaucoup d'aspects ne deviendront clairs que plus tard, et notamment le problème des rapports entre la Loi sur la vie privée et la Loi sur la liberté d'information.

Je ne pense pas que nous pouvons faire cela sans disposer de beaucoup de temps dans une nouvelle session. Par conséquent, j'ai toujours été d'avis de ne présenter qu'un rapport provisoire et de demander la prolongation de notre mandat dans une nouvelle session afin d'avoir le temps de discuter et de faire des recommandations. Ce que je crains, monsieur Blais, c'est que si nous partons le 19 sans rien faire, la chose resterait en suspens et ne donnerait rien. Vu l'évolution de la situation pendant notre voyage—

M. Blais: C'est peut-être parce que vous étiez parti.

M. Baldwin: Il semble que la présente session sera certainement reprise après l'ajournement. Je sais que vous ne pouvez vous prononcer au nom du Cabinet, mais j'imagine qu'il est très probable que le Comité continue de siéger. Qu'en pensez-vous?

M. Blais: Non, je crains que M. Diefenbaker ne me permette pas de faire cela.

Le coprésident (M. McCleave): Grand Dieu, nous touchons à des hauteurs quasiment cosmiques. Est-ce que M. Diefenbaker a son mot à dire là-dessus?

M. Blais: Non, non, mais il dit que les secrétaires parlementaires ne doivent pas parler au nom du Cabinet.

M. Baldwin: Nous sommes en amis ici.

J'aimerais que la motion soit étudiée suffisamment vite pour la porter à l'attention du Sénat et de la Chambre des communes avant la fin de la session, que celle-ci se termine à l'ajournement ou plus tard. Donc, nous aurions encore le temps mardi d'étudier la motion—elle est très simple—et de faire une sorte de rapport à présenter aussi bien à la Chambre qu'au Sénat. Je ne pense pas qu'il nous faille partir le 19 sans avoir expédié au moins la motion.

Mr. Hnatyshyn: Où en sommes-nous au sujet de l'ajournement de la session? On prévoit d'ajourner le 19 décembre, et de reprendre le 15 janvier. C'était là les pronostics lorsque nous sommes partis pour Washington.

[Texte]

**Mr. Baldwin:** I was trying to examine the reluctant parliamentary secretary on that but he will not commit himself.

**Mr. Blais:** The usual one.

**Mr. Baldwin:** Unless the government is going to jettison some of its legislative program we will be back in the old session some time in January. It is a challenging statement, Mr. Blais.

**Mr. Blais:** It is not a challenging statement at all, it is a statement of fact.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Well, I do not have to wish you a merry Christmas this morning. We wind up our reports and consideration and questioning of each other on the Washington trip next week.

**Mr. Baldwin:** And the motion?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes, indeed. I might say that the witness from the Secretary of State on how much this act does bring out information indicated that the requests to the Secretary of State over an 18 month period numbered 45,253 and 78 per cent of those requests were met with the release of the records, that is 35,496, and only 3 per cent were denied. And there were another 19 per cent under review. It was the feeling of that particular official who briefed us that about 90 per cent of material could be declassified and released as public information. That was the experience within the Secretary of State's department. The FBI experience of course is somewhat different because of the criminal investigative aspects to that situation.

Thank you very much.

**Mr. Blais:** I just have one question. On that 19 per cent under review was there any indication as to how long it had been under review.

**An hon. Member:** No, that was in the paper.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I think it was approximately over an 18 month period. His opinion was that probably too much information material had been classified or that it had been kept classified too long. We also had the opinion from several sources that the process of classification should start with the start of a file so that there would not be some poor civil servant looking at something about 10 inches thick and having to determine what should go out or what should not but the process of classification should be ongoing with every document that is added to that file.

Thank you very much.

Thursday, December 16, 1975

• 1106

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Good morning. We have a quorum for the transaction of our business.

I think first of all we should deal with the motion that Mr. Baldwin presented some time ago, and then wind up our consideration, our reports to each other, of impressions from the visit to Washington.

[Interprétation]

**M. Baldwin:** J'ai essayé d'obtenir l'avis du secrétaire parlementaire là-dessus, mais il ne veut pas s'engager.

**M. Blais:** Comme d'habitude.

**M. Baldwin:** A moins que le gouvernement ne soit prêt à laisser tomber une partie de son programme législatif, c'est l'ancienne session que nous reprendrons en janvier. Je m'avance en disant cela, monsieur Blais.

**M. Blais:** Vous ne vous avancez pas du tout, vous dites ce qui est seulement.

**Le coprésident (M. McCleave):** Eh bien, je ne tiens pas à avoir à vous souhaiter bon Noël ce matin. Nous en finirons avec nos rapports et avec le débat sur le voyage à Washington la semaine prochaine.

**M. Baldwin:** Et la motion?

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui, certainement. J'ajoute que le représentant du Secrétariat d'État indique que pendant 18 mois quelques 45,253 demandes de divulgation avaient été adressées, et que 78 p. 100 de ces demandes ont été suivies d'effets soit 35,496, seuls 3 p. 100 des demandes ayant été refusées. Dix-neuf autres pour cent sont en cours d'étude. Le témoin nous a dit qu'à son avis près de 90 p. 100 des renseignements pouvaient être déclassifiés et communiqués au public. Voilà l'opinion du Secrétariat d'État. Le point de vue du FBI est quelque peu différent, du fait que celui-ci doit mener des enquêtes criminelles.

Je vous remercie.

**M. Blais:** Une question. Depuis quand ces 19 p. 100 de demandes sont-elles à l'étude?

**Une voix:** Cela ne figure pas dans l'exposé.

**Le coprésident (M. McCleave):** Ces chiffres portaient sur une période de 18 mois environ. Le témoin estime qu'on a probablement classifié un trop grand nombre de renseignements, ou qu'on les a tenus confidentiels trop longtemps. Diverses personnes nous ont également dit que le processus de classification devrait être commencé dès la constitution d'un dossier, de façon à ce que les pauvres fonctionnaires ne soient pas obligés de compulser un dossier épais de 10 pouces parfois et à déterminer quelle partie de son contenu peut être rendue publique ou non, c'est-à-dire qu'il faudrait classer au fur et à mesure chaque document que l'on porte au dossier.

Je vous remercie.

Le mardi 16 décembre 1975

**Le coprésident (M. McCleave):** Bonjour. Nous avons quorum et pouvons entreprendre nos travaux.

Nous devons d'abord traiter de la motion présentée par M. Baldwin il y a quelque temps et achever de nous communiquer mutuellement nos impressions de la visite à Washington.



[Text]

My Joint Chairman and I have consulted on the question of what form the Baldwin motion should take, and I have taken the liberty, using some of the residual, rarely used powers of the Speaker—nonetheless, I think, powers that can be properly exercised—to change it slightly so that it breaks itself down into four specific parts. If any member of the Committee objects to any one or more parts, then it enables one to have separate votes on each.

I have consulted the officers at the Table with reference to the four points here, and in ruling it is made strictly on the grounds of relevancy and that we had referred to us the subject matter of Mr. Baldwin's bill and we also had referred to us guidelines for the production of papers. I think the parts (2) and (3) can be regarded as a logical statement of opinion arising from those two particular matters.

The final point is, again, I think, a logical extension of what was referred to us. This would, of course, have to be accepted by the Committee, but it is the Committee's opinion on the principle that is involved without necessarily saying what the exact legislation should be.

So this is the ruling, then, and the motion is before you for your consideration. Mr. Baldwin.

**Mr. Baldwin:** Mr. Chairman, on a point of order, I think I can take some time off the Committee's deliberations. I dealt with the motion in principle and gave my views as to it some time ago. I will say nothing further now, but hopefully I may have the right, also within the residual powers of the Committee, maybe to have a substantive motion to have the right to sum up after the members have spoken, that is all. So I will say nothing further now.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right. Mr. Leblanc.

**M. Leblanc (Laurier):** Monsieur le président, vous avez dit que cette motion avait été déposée devant le Comité. Malheureusement, j'ai dû être absent, parce que je ne me souviens pas d'avoir vu cette motion.

Premièrement, afin de m'aider à comprendre certains paragraphes, est-ce qu'il serait possible d'avoir la version française de la motion? Par la suite, j'aurais peut-être des questions à poser en particulier sur les paragraphes 3 et 4.

Alors, j'aimerais, si c'est possible, avoir le texte français, sinon je vais quand même poser mes questions d'après le texte anglais.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I regret, because of the time pressure yesterday, the running around that I did and another thing that came up in the evening, that I was not able to get a translation in the evening, Mr. Leblanc.

• 1010

We have always tried to proceed with the two versions and if you wish, I could hold it over until we get a proper French translation. Otherwise, maybe you would be willing to proceed.

**Mr. Leblanc (Laurier):** Maybe I could ask a question about number three. I would like an explanation regarding the phrase "to consider the question of automatic data processing". What does that mean?

[Interpretation]

Le coprésident et moi-même nous nous sommes consultés sur la forme que devait prendre la motion présentée par M. Baldwin et me suis permis d'user de certains pouvoirs généraux de l'Orateur, quoique rarement employés, mais utilisables à bon escient, je présume—pour la modifier tant soit peu et la diviser en quatre parties. Si un membre du comité s'oppose à l'une ou l'autre des parties, il peut voter indépendamment concernant chacune.

J'ai consulté les hauts fonctionnaires présents sur ces quatre points et la décision est strictement fondée sur la pertinence et le renvoi au comité de la matière du bill présenté par M. Baldwin ainsi que des règles de production des documents. J'estime que les parties 2 et 3 peuvent être considérées comme des déclarations logiques d'opinions citées par ces deux sujets particuliers.

Le dernier point semble également découler logiquement de ce qui nous a été proposé. Le comité aurait à l'accepter, mais il s'agit de l'avis du comité sur le principe impliqué, sans que soit dit nécessairement ce que doit être précisément la loi.

Telle est donc la décision, et la motion est soumise à votre examen. Monsieur Baldwin.

**M. Baldwin:** Monsieur le président, me réclamant du Règlement, je crois pouvoir abréger les délibérations du comité. J'ai traité de la motion en principe et exprimé mes vues il y a déjà quelque temps. Je n'ajouterai rien à cela, mais j'espère avoir le droit, grâce aussi aux pouvoirs généraux du comité, de proposer une motion de fond après que les membres se seront prononcés. C'est tout. Je n'ajouterai donc rien.

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien. Monsieur Leblanc.

**Mr. Leblanc (Laurier):** Mr. Chairman, you said that a motion was put before this Committee. I regret, but I must have been absent since I do not recall having seen this motion.

Firstly, so as to help me understand parts of this motion, would it be possible to have French wording? I might have questions to ask afterwards especially concerning paragraphs 3 and 4.

I would like if possible to have the text in French but do not object otherwise to ask my questions in English.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je regrette de n'avoir pu, à cause de la presse d'hier et de mes va-et-vient dans la soirée, de n'avoir pu alors obtenir la traduction, monsieur Leblanc.

Nous avons toujours fait de notre mieux pour avoir les documents dans les deux langues et, si vous le désirez, j'en puis remettre l'examen au moment où nous aurons obtenu la traduction en français. A moins que vous ne soyez prêt à procéder.

**M. Leblanc (Laurier):** J'aimerais, au paragraphe 3, qu'on m'explique cette phrase: «Pour considérer la question de l'informatique». Qu'est-ce que cela signifie?

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** It is your motion, Mr. Baldwin.

**Mr. Baldwin:** Mr. Leblanc, I will put it as simply as I can in connection with part 3. When Mr. Reid and I were in Sweden, we discovered that in that country—I believe the only country in the world to have adopted a practice of this kind—they had passed an act called the Automatic Data Processing Act. By that act they attempted to do two things. The first was to provide that where information was stored in computers and was retrievable and was available to the government or to government agencies in Sweden, the same rules with regard to freedom of information which were applicable to documents would be applicable to the material and information stored in the computer tapes.

In other words, if there was some data that the government had access to through the computers, then an individual, who under the freedom of information laws in Sweden was entitled to go to the government and say he wanted the document, could also get it in the form in which it was stored in the tape. It was obvious to the government people in Sweden what we also saw in the United States. Because that might have the effect of making available a great deal of information of a confidential and private nature about individuals and corporations that might otherwise not be available to the public, the act went on to give protection in cases of this kind.

It was very much like the Privacy Act that we examined in the United States, which did give persons certain protection from unwarranted and unauthorized disclosure of information about them. In my opinion—and I do not know about Mr. Reid's opinion—any attempt to deal with this whole question of freedom of information would not be complete unless you also dealt with the question of information gathered by automatic data processing.

Without asking the Committee to take a stand on whether or not we wanted to, I thought we should examine that particular issue as well. By looking at clauses 2 and 3, we would be also looking at the whole question of privacy, which I feel is so closely related to the question of freedom of information that they cannot be separated. If we are going to legislate, I think you have to legislate on the one as well as on the other.

**Mr. Leblanc (Laurier):** You mean that at this time the government has certain information on the computer. We already have that. Before we could release the information, someone would have to examine that information to see that it does not go against what we call the privacy of Canadians.

**Mr. Baldwin:** Yes, that is the principle in Sweden. I saw the application of that principle as necessary here in my opinion. My views have been reinforced by what we heard and saw in Washington when we examined the Privacy Act.

• 1115

**Mr. Leblanc (Laurier):** Yes. And the fourth, could I continue, Mr. Chairman?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes, please, Mr. Leblanc.

[Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** C'est votre motion, monsieur Baldwin?

**M. Baldwin:** Monsieur Leblanc, je vais vous l'expliquer aussi simplement que possible. Lorsque M. Reid et moi-même avons visité la Suède, nous avons observé que, dans ce pays, le seul pays au monde, me semble-t-il, on avait adopté semblable pratique et passé une loi dite Loi de l'informatique. Cette loi visait deux objectifs: que les données récupérables des mémoires d'ordinateurs sont en Suède à la disposition de l'État et de ses services alors que s'appliqueraient à ces données les règles relatives à la liberté d'information applicables aux documents.

Autrement dit, les données accessibles au gouvernement par ordinateur le sont aussi au particulier telles qu'enregistrées sur bandes, en vertu de la Loi suédoise sur la liberté d'information. Cela semblait évident aux autorités suédoises comme d'ailleurs aux autorités américaines, nous l'avons constaté. Car cela pourrait divulguer au public des masses de renseignements confidentiels et intimes sur les particuliers et les sociétés et la loi prévoyait des sauvegardes.

Cela correspond de près à la Loi sur la protection de la vie privée (Privacy Act), que nous avons étudiée aux États-Unis et qui protège les particuliers contre certaines révélations personnelles inopportunes et interdites. A mon avis—mais je ne connais pas l'opinion de M. Reid—la question de la liberté d'information ne peut être définitivement réglée sans régler en même temps celle de l'informatique.

Sans exiger du comité qu'il prenne position, j'estime que nous devons étudier conjointement l'une et l'autre. Les articles 2 et 3 touchent toute la question de la protection de la vie privée, que j'estime étroitement reliée à la liberté d'information. Si nous devons légiférer, j'estime que nous devons le faire sur l'une comme sur l'autre question.

**M. Leblanc (Laurier):** Vous voulez dire que le gouvernement possède déjà des données d'ordinateurs. Avant de pouvoir diffuser cette information, il faudrait l'examiner et s'assurer que cela n'est pas contraire à la protection de la vie privée des Canadiens.

**M. Baldwin:** Oui, cela correspond au principe sur lequel se fonde la loi suédoise et ce principe me semble aussi indispensable ici. Ma pensée est raffermie par ce que nous avons entendu et observé à Washington pendant notre étude de la Loi sur la protection de la vie privée (Privacy Act).

**M. Leblanc (Laurier):** Oui. Et le quatrième point; pourrais-je continuer, monsieur le président?

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui, allez-y, monsieur Leblanc.



[Text]

**Mr. Leblanc (Laurier):** Fourth you say that the House should adopt in principle the concept of legislation relating to freedom of information. I would like to know to that point, if I accept that, I am committed to enact an act of some sort and what type of act am I committed to enact.

**Mr. Baldwin:** Well, this goes a little further. I had included in the original motion the words that the Committee adopt in principle the concept of legislation relating to freedom of information. Naturally the further it goes the happier I am, as you can understand. My view is—I will put it in simple words—as I said before, we have had a year during which we have examined this, we have had a number of witnesses, and I would think, with the exception of the witnesses who appeared for the government who were not really attracted to the idea, if I can use that language, the witnesses and the people we have seen and the jurisdictions which we have examined have gone to the stage of adopting legislation which fixes the principle that there shall be freedom, which fixes the exemptions, and which provides many rules, but does provide in all cases a tribunal which would sit as an appeal.

I think, in my view, that after a year and after all these witnesses either we feel that we are at the stage where we can ask the House to adopt legislation rather than leave the present system as it is, or the Committee does not feel that way. I do not think it commits you to any form of legislation. I think, if this is adopted by the Committee and adopted by the House, we then would proceed to the next stage of the deliberations of this Committee: what kind of legislation do we want; what safeguards do we need for the security of the government; what safeguards do we need for individuals with regard to privacy; what should be written into the act in the light of what we have seen in Washington and heard about other jurisdictions? I do not think it commits you to any particular form of legislation. That, I think, is what will be the duty of this Committee, in my opinion, and I say that with some diffidence, during the next session, to then proceed the next stage up the ladder; what kind of a bill do we want?

I think either we have come to this stage where we feel that the existing system should be replaced by some statutory provision, or else we are quite satisfied to allow the existing system whereby the government is the sole arbiter of what information is to be released. I think this is the choice we have to make, in my opinion.

**Mr. Leblanc (Laurier):** Right now all that we have, I think, are 16 or 17 exceptions for production of documents and we have a general recommendation at the same time. We do not have any actual legislation. Your motion recommends that the House at one time make a legislation of some sort which would replace whatever guidelines exist now—or it could be amended. This is the way that you see it.

Merci, Monsieur le président.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you. Mr. Brewin.

• 1120

**Mr. Brewin:** Mr. Baldwin, there is on the books soon to be introduced into the House of Commons an act, I think it is Bill C-71 or C-72, I am not sure which, which is called the bill against discrimination and for protecting the right of privacy, or words to that effect. I must say I think it has not gone beyond first reading. I do not think it has come up in the House of Commons for second reading, and I do not

[Interpretation]

**M. Leblanc (Laurier):** En quatrième lieu, vous dites que la Chambre devrait adopter le principe d'une loi concernant la liberté d'information. J'aimerais savoir jusqu'à quel point cela m'engagerait à sanctionner une loi et quelle serait la nature de la loi que je sanctionnerais.

**M. Baldwin:** Cela va plus loin. J'avais inclus dans ma motion originale, l'idée que le Comité adopte en principe le concept d'une loi ayant trait à la liberté d'information. Vous le comprenez, certes plus la portée en sera grande, plus j'en serai heureux. Je vais vous donner mon opinion en peu de mots. Nous étudions la question depuis plus d'un an, et nous avons entendu divers témoins, et sauf ceux de l'État qui n'était pas particulièrement enthousiastes, dirais-je, les témoins, les personnes et les autorités avec lesquels nous nous sommes entretenus, et qui se sont penchés sur la question, ont avancé jusqu'au stade législatif qui fixe le principe de la liberté, prévoit les cas d'exceptions et établit de nombreux règlements, étant entendu que sera disponible dans tous les cas, une cour d'appel.

Il me semble qu'après un an d'étude, et après avoir accueilli tous ces témoins, nous devons en être au stade où nous pouvons demander à la Chambre d'adopter une mesure législative plutôt que de maintenir le système actuel, à moins que le Comité ne s'y oppose. Je ne crois pas que cela vous impose une forme particulière de législation. Si l'idée est adoptée par le Comité, et adoptée par la Chambre, nous pourrions passer à la prochaine phase des délibérations du Comité, qui aurait pour sujets le genre de législation que nous voulons, les garanties qu'exige la sécurité de l'État, les sauvegardes que demande la vie privée des particuliers, le libellé de la Loi par rapport à ce que nous avons observé à Washington et à ce que nous avons entendu concernant d'autres juridictions. Je ne vois pas que cela vous engage à l'égard d'une forme particulière de législation. J'estime, en toute modestie, que c'est le devoir du Comité de faire un pas en avant au cours de la prochaine session et de décider le genre de législation que nous voulons.

Où nous en sommes à l'étape de remplacement du système par voie législative, ou nous sommes parfaitement satisfaits de maintenir le système actuel, qui fait du gouvernement le seul arbitre de l'information. A mon avis, nous devons opter.

**M. Leblanc (Laurier):** Je crois que nous n'avons présentement que 16 ou 17 cas d'exceptions pour la production des documents et nous avons en même temps une recommandation générale. Nous n'avons pas de législation réelle. Votre motion recommande que la Chambre légifère à un moment donné afin de remplacer les directives actuelles, ou que les directives soient modifiées. C'est ainsi que vous l'envisagez.

Thank you, Mr. Chairman.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci. Monsieur Brewin.

**M. Brewin:** Monsieur Baldwin, un projet de loi doit être prochainement déposé à la Chambre des communes, sous le numéro C-71 ou C-72, qui s'intitule Loi en matière de discrimination et de protection de la vie privée; du moins c'est le sens de la formule. Je ne crois pas que le bill, après la première lecture, soit passé en deuxième lecture à la Chambre, et je ne sais quel est son sort au Sénat. Je me

[Texte]

know what the state of the bill, if any, is in the Senate. It seemed to me—and I put it in the form of a question—I wondered if that should be included in paragraph 2 here that particular bill. Mr. Baldwin and the Joint Chairman will remember that we were frequently told that while we were considering the openness of public documents we should also consider as running parallel with it and fitting into it the protection of the right of the privacy of an individual. Because if you run them separately, then you run the danger of conflicts between two parallel statutes. I was wondering if that could be met by adding to clause 2 a reference to that particular Act.

**Mr. Baldwin:** I have no objections, Mr. Chairman. As a lawyer you know the old principle—I am forgetting my Latin—but the mention of the one is the exclusion of the other. In drafting Clause 2, with the able and subsequent assistance of the two Joint Chairmen, I used the expression “and other laws which are related to the question of freedom of information”... maybe you could add the words “in privacy”.

**Mr. Blais:** And the protection of privacy.

**Mr. Baldwin:** And the protection of privacy. I did go through a number of statutes and I found, to the limited extent that I did examine them, that there are a number of bills which have some relationship to the question of freedom of information and I put in specifically what I thought were the fairly important ones: the Statistics Act, the Prerogative Writs Act, and the Official Secrets Act, and so on. At the time I originally drafted that, Bill C-71 had not come up for hearing and so I added the expression “and other laws which are related to the question of freedom of information” so that it would be a catch-all to cover any bills which we or our advisors or people who come before us as witnesses were prepared to suggest might be involved in this whole question. But I would be quite willing either to add that Act specifically or add after “freedom of information” the words “and protection of privacy” so we would cover the entire spectrum of legislative and regulatory enactments which, in any sense at all, have a relation to this important issue.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** May I intervene just for a moment to say that “other laws” would not cover our actual bills, would it?

**Senator Godfrey:** No. Other laws and bills.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** They are only proposed laws.

**Mr. Blais:** Mr. Chairman, on that point, if you do include “and the protection of privacy” in Clause 2 at the end, surely that would not prevent us from dealing with the bill that is before the House in the event that you want to bring it before this Committee.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** This occurred to me also, Mr. Blais.

**Mr. Leblanc (Laurier):** It is not restricted.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** How would you suggest it be done, Mr. Blais?

**Mr. Blais:** “And the protection of privacy” after the words “freedom of information”, because it is becoming evident that there is a conflict between the two that we are going to have to resolve. We must establish an equilibrium between on the one hand, the freedom of information, and on the other, the protection of privacy.

[Interprétation]

demande si ce projet de loi particulier ne pourrait pas être inséré au paragraphe 2 ici. M. Baldwin et le coprésident se souviendront que l'on nous a souvent rappelé qu'en étudiant l'accès aux documents publics il faudrait également tenir compte de la protection du droit d'un particulier à l'intimité. Car si l'on traite ces deux questions séparément, on risque de soulever un conflit entre deux statuts parallèles. Je me demandais s'il serait possible de répondre à ces critères en ajoutant à l'article 2 la motion d'un telle loi.

**M. Baldwin:** Je n'ai aucune objection, monsieur le président. En votre qualité d'avocat, vous connaissez le vieil adage—j'oublie mon latin—mais en citant un fait on exclut l'autre. En rédigeant l'article 2, grâce à l'aide des deux coprésidents, j'ai utilisé l'expression: «et autres lois concernant la liberté d'information...» On pourrait peut-être ajouter l'expression: «et la vie privée».

**M. Blais:** Et la protection de la vie privée.

**M. Baldwin:** En effet. J'ai examiné de nombreuses lois et, bien que mon examen ait été assez limité, j'ai découvert que de nombreux bills se rapportent dans une certaine mesure à la question de la liberté d'information; j'ai donc inscrit précisément les titres qui me paraissaient être les plus importants: la Loi sur la statistique, la Loi sur les ordonnances émises en vertu de la prérogative royale, la Loi sur les secrets officiels, et ainsi de suite. Au moment de ma première rédaction, le Bill C-71 n'avait pas encore été discuté et j'ai donc ajouté l'expression «et autres lois concernant la liberté d'information» afin d'englober tous les bills que nous-mêmes, nos conseillers ou nos témoins considérerions pertinents à cette question. Mais je serais tout à fait d'accord pour ajouter cette loi de façon précise ou pour ajouter après l'expression «liberté d'information» les mots «et la protection de la vie privée». On couvrirait ainsi toute la gamme des lois et des règlements qui ont trait, de près ou de loin, à cette importante question.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Puis-je vous interrompre pour un moment, car je ne crois pas que l'expression «autres lois» comprendrait nos bills?

**Le sénateur Godfrey:** Non. D'autres lois et bills.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ce ne sont que des projets de loi.

**M. Blais:** Monsieur le président, si l'on ajoute l'expression «et la protection de la vie privée» à la fin de l'article 2, cela ne nous empêcherait certes pas d'examiner le bill qui est présentement devant la Chambre si toutefois le Comité désirait l'étudier.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** J'y ai également songé, monsieur Blais.

**M. Leblanc (Laurier):** Il n'y a pas de restriction.

**Le coprésident (M. McCleave):** Selon vous, comment devrions-nous procéder, monsieur Blais?

**M. Blais:** Nous pourrions ajouter l'expression «et la protection de la vie privée» après les mots «liberté d'information», puisqu'il est de plus en plus évident qu'il y a un conflit entre les deux expressions et que nous devons le régler. Il faut établir un équilibre entre la liberté d'information, d'une part, et la protection de la vie privée, de l'autre.



## [Text]

I have a serious objection to subsection (4) both on the grounds of procedure and substance. The purpose of the report, as I see it, is to permit this Committee to survive the end of this particular session and evidently that is basically the aim of the three recommendations, and, because of the experience of this particular Committee, it is seeking an extension of its terms of reference in order to complete its study which is going to be more accurate and more helpful in the preparation of whatever measures have to be taken.

I see the subsection (4) as being a substantive recommendation. In effect, the Committee has to look upon whether it is, at this particular stage, in a position to make any recommendation. I got the impression from the Committee in its deliberations that it was not as yet in a position to make any recommendations relating to any matter of substance which has been referred to us by the House. Effectively what is sought to be done here under subsection (4) is, in effect to make a recommendation of substance, and I think it detracts from any subsequent report that this Committee may wish to make. I would suggest, as well, that subsection (4) is out of order because, it is not only a recommendation of the Committee, as Mr. Baldwin has pointed out; it is not a recommendation made by the Committee in the sense that the Committee itself recognizes the advisability, but it is an express direction to the House that the House ought to take a specific step, and I do not think it is within the prerogatives of this particular Committee to direct the House to do anything.

**Mr. Béchard:** Mr. Chairman, could I ask a question of Mr. Baldwin?

• 1125

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I have Mr. Hnatyshyn, Mr. Robinson and then I will mark you down, if I may, Mr. Béchard.

Mr. Hnatyshyn.

**Mr. Hnatyshyn:** On the point that has been raised by Mr. Blais, I am not sure I understand completely the point. It seems to me that on the basis of procedures, this report will be made by the Chairman in each of the Houses. Of course, it is incumbent upon the House then to accept or reject the report in whole or in part. So, I do not think it is presumptuous on our part necessarily to make a recommendation in our report that the House accept the principle of legislation relating to freedom of information.

As a matter of fact, I would say, and I do not presume to speak on behalf of everyone on the Committee, that I certainly received the impression that to a greater or lesser degree there was a general consensus amongst those of us who have participated on this Committee that indeed the trend in Canada, having regard to the circumstances within our country and circumstances in jurisdictions that we have looked at outside of Canada, is a desirable one and one which is receiving some general approbation by people in democratic societies. So, it seems to me that if we in fact to make this by way of a report, the House has, of course, the overriding ability either to accept or reject it, so that we are not presuming anything by making this recommendation.

In fact, I think the feeling I have received over the past year is that regardless of which side of the House one sits on, there is a general acceptance of the concept. I think that is all the recommendation is. It is nothing specific. It does not commit us to having an absolutely open society and unlimited, unfettered ability on the part of the

## [Interpretation]

Je m'oppose fermement au paragraphe (4), sur le plan de la procédure et du contenu. Le but du rapport, selon moi, est de permettre à ce Comité de poursuivre ses travaux après la fin de cette session, ce que visent fondamentalement les trois recommandations. Étant donné son expérience, le Comité cherche à prolonger son mandat afin de terminer son étude, qui sera dès lors plus précise et plus utile en vue de la préparation des mesures qui devront être prises.

Selon moi, le paragraphe (4) constitue une recommandation indépendante. En fait, le Comité doit d'abord décider, à ce moment-ci, s'il est en mesure de faire des recommandations. D'après les débats du Comité je crois comprendre qu'il n'est pas encore en mesure de faire de recommandations à l'égard des questions essentielles que lui a renvoyées la Chambre. Là est cependant l'objet du paragraphe (4) et cela fait donc échec aux rapports subséquents de ce Comité. J'estime également que le paragraphe (4) est contraire au règlement puisqu'il ne constitue pas uniquement une recommandation du Comité, comme M. Baldwin l'a indiqué. Il ne s'agit pas d'une recommandation faite par le Comité parce qu'il en reconnaît lui-même la convenance, mais bien d'une directive explicite dictant à la Chambre de prendre une mesure précise. Je ne crois pas qu'il incombait à ce Comité d'ordonner quoi que ce soit à la Chambre.

**M. Béchard:** Monsieur le président, puis-je poser une question à M. Baldwin?

**Le coprésident (M. McCleave):** J'ai le nom de M. Hnatyshyn et celui de M. Robinson, et si vous le désirez je vous inscrirai ensuite, monsieur Béchard.

Monsieur Hnatyshyn.

**M. Hnatyshyn:** Je ne suis pas certain de bien comprendre le point qu'a soulevé M. Blais. Il me semble qu'en vertu de la procédure, c'est le président qui présentera ce rapport à chacune des Chambres. Évidemment, il incombe ensuite à la Chambre d'accepter ou de rejeter le rapport dans son ensemble ou en partie. Je ne crois donc pas que nous ayons nécessairement tort de faire une recommandation dans notre rapport demandant à la Chambre d'accepter le principe de la loi relative à la liberté d'information.

En fait, bien que je n'aie pas la prétention de parler au nom de tous les membres du Comité, j'ai certainement l'impression qu'il y a plus ou moins consensus général parmi ceux d'entre nous qui ont participé à ce Comité, à savoir que la tendance qui existe au Canada, en ce qui concerne la situation ici même ainsi que dans d'autres pays, est tout à fait souhaitable et est effectivement bien accueillie par les sociétés démocratiques. Comme la Chambre jouit du pouvoir d'accepter ou de rejeter le rapport, je ne vois pas quel mal il y aurait à présenter cette recommandation.

En fait, je me suis rendu compte au cours de l'année que tous les partis représentés à la Chambre sont en général d'accord avec ce concept. Il est, je crois, l'essence de cette recommandation. La recommandation n'est aucunement précise. Elle ne nous engage pas à accorder à tous les citoyens le droit illimité et absolu de consulter tous les

[Texte]

individual citizen to come and look at any government document. On the other hand, it seems to me that the job will be then set out for us in the next session to come to grips with the degree of exposure that government documents have as far as the public is concerned.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you, Mr. Hnatyshyn.

Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** I too wonder about number (4). It seemed it would be much more acceptable to me if it were to read like this: "That the House accept the principle of freedom of information," and not the question of possible legislation or going that far. It seems to me that our terms of reference should be broad enough that we can make that kind of recommendation to the House. I would hope that the House would feel that they could at least go that far.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you, Mr. Robinson.

Mr. Béchard.

**Mr. Béchard:** Mr. Chairman, while I have no objection to number (4) except as on a procedural basis, was it prepared by Mr. Baldwin or by the Clerk of the Committee?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** No. I will tell you how it arose, and I had ruled that—for those who came late—the motion was acceptable. But Mr. Baldwin in his motion had put at the bottom, at the tail end of paragraph (1),

for the purpose *inter alia* of considering the enactment of legislation to deal with the citizen's right to freedom of information.

I thought putting that in with the request that our mandate, as it were, be renewed—put two issues into one paragraph—and this was my attempt to separate into a separate paragraph the point that I thought Mr. Baldwin was trying to make.

• 1130

**Mr. Béchard:** In the first three paragraphs, there is "The House consider the advisability", "The House further consider the advisability", and suddenly in paragraph four there is "The House adopt in principle the concept of legislation relating to Freedom of Information"—the House consider also the advisability of adopting. If you remember, Mr. Speaker Lamoureux ruled that it was not acceptable to mention that the Committee recommends the House adopt it. Well, a sentence like that "That the House consider," or "the government consider the advisability"...

**Mr. Baldwin:** If I could speak on the point of order, I am glad that the Chairman did put this the way it is. In my usual timid fashion, I did not go as far as I would liked to have gone in the hope that I might have secured a greater measure of consent.

I think the Chairman probably is quite right because Paragraph (4) stands out starkly and boldly. Assuming that this argument is acceptable procedurally—I will deal with that in a minute—then the Committee first has a chance to deal with it face to face and bluntly. Do we favour it or do we not? Does the House favour it, or does it not?

[Interprétation]

documents gouvernementaux. D'autre part, pendant la prochaine session nous devrons déterminer la mesure dans laquelle les documents gouvernementaux pourront être dévoilés au public.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci, monsieur Hnatyshyn.

Monsieur Robinson.

**M. Robinson:** J'aurais également un point à soulever au sujet du paragraphe (4). Il me semble qu'il serait beaucoup plus acceptable s'il stipulait: «Que la Chambre accepte le principe de la liberté d'information», plutôt que de prévoir une loi à cet égard. J'estime que notre mandat devrait nous permettre de faire ce genre de recommandation à la Chambre. J'ose espérer que cette dernière sait qu'elle pourrait aller jusque-là.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci, monsieur Robinson.

Monsieur Béchard.

**M. Béchard:** Monsieur le président, bien que je ne m'oppose pas au paragraphe (4), si ce n'est sur le plan de la procédure, pouvez-vous me dire si c'est M. Baldwin ou le greffier du Comité qui l'a rédigé?

**Le coprésident (M. McCleave):** Je vais vous expliquer ce qui s'est produit. J'avais décidé que la motion était recevable. Mais M. Baldwin, dans sa motion, avait ajouté à la fin du paragraphe 1:

Entre autres choses en vue de considérer l'adoption de la loi concernant le droit des citoyens à la liberté d'information.

J'ai cru qu'on associait là une seconde idée à la demande de renouvellement de notre mandat—c'est-à-dire qu'on inscrirait deux questions dans le même paragraphe—et j'ai donc tenté d'exprimer dans un paragraphe distinct le point que, selon moi, M. Baldwin tentait de soulever.

**M. Béchard:** Dans les trois premiers paragraphes nous retrouvons la phrase «la Chambre envisage l'opportunité», «la Chambre envisage l'opportunité», «la Chambre envisage à nouveau l'opportunité», alors que dans le quatrième paragraphe nous trouvons la phrase suivante «la Chambre adopte en principe l'idée d'une loi se rapportant à la liberté de l'information» et également «la Chambre envisage l'opportunité d'adopter». Or, vous vous souviendrez sans doute que M. Lamoureux avait statué qu'on ne pouvait pas mentionner qu'un comité recommande l'adoption d'une loi à la Chambre. Les phrases «que la Chambre envisage l'opportunité» ou «que le gouvernement envisage l'opportunité»—

**M. Baldwin:** C'est une bonne chose que le président ait fait le point de la situation. Comme d'habitude, en effet, je ne me suis pas engagé autant que je l'aurais voulu, dans l'espoir de trouver plus d'appui.

Le président a sans doute raison car le paragraphe 4 met les points sur les i. Si cette procédure est acceptable, le Comité est libre d'aborder la question ouvertement. Il suffit de répondre si nous sommes pour ou contre, et de même à la Chambre.



[Text]

When the report comes into the House, if the report comes in minus Paragraph (4), it is always possible to amend it in the House to include Paragraph (4), or such type of paragraph that is acceptable. I will come to that later. I will not go into that any more.

Procedurally my recollection—Mr. Béchard, I looked this up—is that under the rulings of Speaker Lamoureux, he did not touch on this particular issue. I think he was dealing with legislation and with proposals made in committee, which would have the effect of committing the government to matters that were extraneous and would require a special term of reference. I think there were terms, for example, with regard to money bills and matters of this kind.

This is my interpretation of Speaker Lamoureux's decision, but I have changed the context of the meaning. Subsequently, the Chairman put in this form. I think it is procedurally all right. After all, the purpose of debate is to have issues raised and to meet them head on. This is an issue and we have a chance to meet it.

**Mr. Béchard:** In a recent debate, Mr. Baldwin, that we had in the House, there was no strong commitment on the part of the government last week on the motion for concurrence in the report of the Committee.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Senator Godfrey.

**Senator Godfrey:** First, I would like to make one comment about paragraph (3). I presume all Paragraph (3) is saying is that the same principles apply to printouts of information stored in computers. That is settled, so it could be probably more clearly worded to emphasize that point.

As far as Paragraph (4) is concerned, I am not able to talk about the procedure. I must say that the conclusion that I came to after being in Washington—and I must say I found that trip very, very helpful—was that you are just not going to get information out of bureaucrats unless you have an act. I mean, they are no different I am sure in Canada than they are in the United States, and I came firmly to the conclusion that we should have an act. What I am in confusion about is what kind of act as to the details.

I was a little bit appalled by the cost and the enormous amount of information that is being requested at the present time. I think there has to be some form of appeal but I am not quite convinced that the courts are necessarily the place. There is that special situation in the United States with their division of authorities, and checks and balances and so on.

My feeling is that at this point the Committee surely has had long enough to put itself on record as to whether or not they believe we should have some kind of act. Therefore we want this matter to be referred back to us without putting the House, necessarily, on the spot at this time. I am thinking again of time. Are we going to debate this between now and December 19 and give it the real kind of consideration it deserves? Therefore, why would we not start the resolution with (4), but changed to say that the Committee approves in principle the concept of legislation relating to Freedom of Information and therefore it recommends that: one, two, three. If the Committee does not approve or have some idea that we going to have some legislation, you might as well pack it up, forget about it.

[Interpretation]

Si le rapport, tel qu'il est présenté à la Chambre, ne contient pas le paragraphe 4, la Chambre est libre de rajouter celui-ci ou tout autre paragraphe qu'elle juge opportun.

Je crois me souvenir que M. Lamoureux n'avait pas soulevé la question. Il avait parlé uniquement de lois et de suggestions faites par les comités, ce qui aurait pour effet d'engager le gouvernement sur des questions dépassant la compétence du Comité. C'est ce qui s'est passé notamment avec des bills de finances.

Du moins c'est de cette façon que j'interprète la décision rendue par M. Lamoureux. Par la suite le président a rédigé le présent texte qui, à mon avis, est correct du point de vue de la procédure. Après tout, l'objet d'un débat est justement de soulever des questions et d'en discuter et c'est ce que nous faisons aujourd'hui.

**M. Béchard:** Lors d'un récent débat à la Chambre, le gouvernement ne s'est pas réellement engagé en ce qui concerne la motion visant à l'adoption du rapport du Comité

**Le coprésident (M. McCleave):** Le sénateur Godfrey.

**Le sénateur Godfrey:** Je voudrais dire un mot au sujet du paragraphe 3. Celui-ci revient simplement à dire que ces principes s'appliquent également aux bandes imprimées des ordinateurs. Comme ce point est réglé, il faudrait peut-être le souligner plus explicitement.

En ce qui concerne le paragraphe 4, je ne peux rien dire à propos de la procédure. A l'issue de mon voyage à Washington, je suis arrivé à la conclusion qu'il est impossible d'extraire des renseignements des bureaucrates si l'on n'est pas armé d'une loi. Or, nos bureaucrates ne diffèrent guère de ceux des États-Unis et c'est pourquoi je suis d'avis que nous avons absolument besoin d'une loi. Il s'agirait maintenant d'en régler les modalités.

J'ai été abasourdi d'apprendre la quantité énorme d'informations que l'on demande et les coûts que cela entraîne. Bien qu'une procédure d'appel soit indispensable, je doute que les tribunaux soient le meilleur moyen d'arriver à nos fins. La situation aux États-Unis est particulière en ce sens qu'il y a chez eux la division des pouvoirs et les différentes mesures de contrôle à tous les niveaux.

Il me semble que nous avons eu assez de temps pour pouvoir enfin nous prononcer sur la question de savoir si oui ou non une loi est nécessaire. C'est pourquoi nous devons nous saisir à nouveau de cette question sans que la Chambre ait nécessairement à prendre position. Est-ce que nous avons le temps d'en débattre suffisamment à fond d'ici au 19 décembre? Pourquoi ne pas commencer par le paragraphe 4 tout en le modifiant comme suit: Le Comité approuve en principe la notion d'une loi se rapportant à la liberté de l'information et dès lors recommande: un, deux, trois. Si le Comité n'est pas d'accord, autant oublier toute l'affaire.

[Texte]

• 1135

Surely we are at that point where the Committee recommends and therefore approves in principle; therefore we want to have it referred back to us next year. We are not tying ourselves in any way as to what kind of legislation we are looking for.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** This is the suggestion to put it by way of preamble?

**Senator Godfrey:** Yes.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right. Thank you.

**Senator Godfrey:** And confine it to the Committee's approval and therefore the House must know that if they recommend it back...

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right. Mr. Leblanc.

**M. Leblanc (Laurier):** J'ai également des doutes quant à la procédure de nos règlements et aux décisions rendues par l'orateur sur le texte adopté au paragraphe 4. Si je me souviens bien, lorsque j'étais président d'un comité, nous avons déjà fait des recommandations et toujours, nous avons été avisés qu'il fallait envisager la possibilité de faire telle chose. C'était une phrase magique; à un moment donné l'orateur, M. Lamoureux, nous avait dit qu'il guidait après cela les recommandations venant des différents comités. C'est pourquoi je suis d'accord avec les personnes qui doutent peut-être de la recevabilité par la présidence d'une telle résolution. Cependant, je pense que par suite de la présentation de la motion par le sénateur Godfrey, la question procédure n'existera plus, nous serions sûrs qu'aucun problème ne sera soulevé quant à la présentation d'un rapport provenant d'un comité. Je serais peut-être enclin, après l'avoir étudiée davantage, à accepter la suggestion qui a été faite par notre ami qui était avec nous à Washington et qui, en revenant, a suggéré que nous pourrions peut-être améliorer ce qui existe à l'heure actuelle ici au pays en regard de ce qui peut exister ailleurs.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you, Mr. Leblanc. Mr. Brewin.

**Mr. Brewin:** Mr. Chairman, I am 100 per cent committed to the proposition that we urgently need actual legislation dealing with freedom of information, but I must say that I am not particularly happy about this way of dealing with it.

It seems to me that when we present a report from this Committee to the House it should not be, shall I say, a half measure. It should be a proposal for legislation with, at least, the main items filled in and not just a general commendation of a concept. I would be worried that people might say, "well the concept sounds all right", but would have doubts about its making what would be at least a half commitment to proceed, without going into it.

I think we can make an excellent case for this legislation. It appears that we cannot make it in time to have it dealt with and therefore we ask for a continuation. I would not be happy if this matter at this stage, before we had been fairly clear and definite about what we wanted, was debated by the House and conceivably even turned down. I would rather have something where we say, "here is a package" but do not purport to legislate every section and paragraph and comma in it—"and these are the items that ought to be in the legislation". We are not ready to do that now, so let us just ask for time and make sure we are ready as soon as possible during the next session.

[Interprétation]

Mais puisque le Comité approuve l'idée en principe, il faudrait que nous en soyons saisis à nouveau l'an prochain. Quoi qu'il en soit, nous ne nous engageons pas en ce qui concerne le fond de la loi.

**Le coprésident (M. McCleave):** Ceci constituerait donc le préambule.

**Le sénateur Godfrey:** Oui.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je vous remercie.

**Le sénateur Godfrey:** On s'en tiendrait donc à l'approbation du Comité si bien que la Chambre saurait qu'en nous le renvoyant...

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien. Monsieur Leblanc.

**Mr. Leblanc (Laurier):** I also have some doubts concerning our regulations and decisions made by Mr. Speaker in respect of paragraph 4. I remember when I was Chairman of the Committee, we had made recommendations and we had always been told that we must consider the advisability of doing such and such a thing. It was a sort of magic phrase. At one time Mr. Speaker Lamoureux had said that after this stage he directed the various recommendations put forward by the Committees. That is why I have agreed with the members who have expressed doubts concerning the possibility of the Chairman ruling such a resolution to be in order. I feel, however, that with the motion tabled by Senator Godfrey, we will have eliminated the procedural problem so that the presentation of Committee reports to the House would no longer raise difficulties. I would, therefore, be inclined to accept the suggestion made by our friend who was with us in Washington, and who in the light of what we saw in that country proposed to improve the Canadian situation.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je vous remercie, monsieur Leblanc. Monsieur Brewin.

**M. Brewin:** Il ne fait aucun doute dans mon esprit que nous avons un besoin urgent d'une loi sur la liberté de l'information; toutefois cette façon de procéder n'est pas la bonne à mon avis.

Il ne faut pas qu'un rapport du Comité à la Chambre soit une demi-mesure. Nous devrions recommander l'adoption d'une loi en en précisant les modalités et non pas nous en tenir uniquement à une question de principe. Je crains en effet qu'on nous réponde que le principe est très joli mais que la pratique est autre chose.

Le besoin de pareille loi à mon avis ne fait aucun doute. Mais puisque c'est une question de temps, nous demandons prorogation. Je ne voudrais surtout pas que la Chambre se saisisse de la question au risque de la rejeter avant même que nous n'ayons eu la possibilité de l'examiner nous-mêmes à fond. Il vaudrait mieux présenter l'idée dans ses grandes lignes sans s'égager dans les détails.



[Text]

• 1140

As I say, I made these remarks not because I do not agree with Mr. Baldwin's proposal. Indeed I do agree with it and had supported it even before this Committee was formed. But I do not like this particular method of procedure, and I have quite a good deal of sympathy for those who say: "Well, let us see in more detail what the package is".

I take that view because I think in the long run it is more likely to get us the sort of result that I, for one, hope this Committee will get, namely favourable consideration. Particularly when we are asking for an enlargement of our powers, why inject something into it that is not a final decision but a general expression of opinion, when even that might turn out to be controversial? I am not afraid of having a controversy, but let us have it at the right time when we are ready for it.

**Mr. Hnatyshyn:** Mr. Chairman, on a point of order, this is really a question for Mr. Brewin for clarification on the point he makes.

Do I understand you, Mr. Brewin, to indicate that because we as yet have not really fleshed out broad terms of the kind of legislation that we would like to see that we should be silent on this at this point in time? I think we are working within a particular time constraint inasmuch as it appears, at least from what everyone tells me, that we are going to be proroguing within the very near future. What bothers me, from what I understand about your point, is that we in effect should be silent on this until such time as we are in a position to make specific recommendations which seem to meet the general consensus of the Committee.

As I view this particular motion as drafted, having regard to the fact that we are apparently facing prorogation and that we want to have a very strong mandate at a subsequent resurrection of this Committee's deliberation as far as proceeding with that very legislative purpose is concerned, it seems to me again this is a case where in the committee system, whatever criticisms there have been in the past, here is an opportunity for us to demonstrate that we are making a proposal in principle to the House in an area that requires legislative action.

I do not see anything offensive with this general fairly strongly worded statement of principle and I am just curious, by way of question, as to whether or not you think we should be silent about the whole question of legislation, or what your alternative recommendation would be as far as this resolution is concerned.

**Mr. Brewin:** If I may, I thought Senator Godfrey's suggestion was a good one, that we say this Committee had studied the principle of legislation relating to the freedom of information, generally approved it, but is not yet in a position to make final recommendations with regard to it and therefore asks for a further reference.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I took down Senator Godfrey's words and I take it that the first question we decide is whether we use the four words, "our Committee recommends that" or that we take down what Senator Godfrey recommends, which would also involve the jettising of paragraph number four. Senator Godfrey's words were:

[Interpretation]

Comme je l'ai dit, je n'ai pas fait ces observations parce que je n'étais pas d'accord avec la proposition de M. Baldwin. En fait, je suis d'accord avec lui et j'ai appuyé cette proposition avant même la création du Comité. Mais je n'aime pas la méthode dont on se sert, et je suis assez d'accord avec ceux qui disent que nous devrions étudier plus en détail la situation.

C'est mon avis parce qu'en fin de compte, c'est ce qui entraînera le résultat que le Comité veut obtenir, une attention favorable. Surtout lorsque nous demandons que nos pouvoirs soient étendus, pourquoi ajouter quelque chose qui n'est pas une décision finale, mais une opinion, lorsqu'elle pourrait entraîner une controverse? Je ne crains pas la controverse, mais il faudrait qu'elle ait lieu au Parlement lorsque nous serons prêts.

**M. Hnatyshyn:** Monsieur le président, j'en appelle au Règlement; en fait, je demande que M. Brewin précise son idée.

Monsieur Brewin, voulez-vous dire qu'étant donné que nous n'avons pas encore défini les termes généraux de la loi que nous aimerions avoir, que nous devrions nous taire là-dessus pour l'instant? Je crois que le temps nous presse assez, étant donné qu'il semble, que la Chambre va ajourner très bientôt. Ce qui me préoccupe dans ce que vous avez dit est que nous devrions nous taire là-dessus jusqu'à ce que nous puissions faire des recommandations précises dont conviendront tous les membres du Comité.

Étant donné qu'apparemment l'ajournement est imminent et que nous voulons avoir un mandat précis à l'égard de cette loi lorsque les délibérations de ce Comité reprendront, il me semble que nous avons l'occasion en tant que Comité, quelles qu'aient été les critiques dans le passé, de démontrer que nous faisons une proposition à la Chambre dans un domaine qui nécessite des mesures législatives.

Je ne vois rien de blessant dans cette déclaration de principe formulée de façon assez ferme, mais croyez-vous que nous devrions nous taire au sujet de la loi dans ce domaine, Et que pourrions-nous faire d'autre en ce qui concerne cette résolution?

**M. Brewin:** D'après moi, la proposition du sénateur Godfrey est valable, à savoir que le Comité a étudié le principe de l'adoption d'une loi sur la liberté de l'information, que tous ses membres l'ont admis, mais qu'il n'est pas encore en mesure de faire des recommandations finales à cet égard et que, par conséquent, il demande qu'on lui renvoie cette affaire lors de la prochaine session.

**Le coprésident (M. McCleave):** J'ai inscrit les paroles du sénateur Godfrey et je suppose que tout d'abord nous devrions décider si nous nous servirons des quatre mots «notre Comité recommande que» ou si nous inscrirons la recommandation du sénateur Godfrey, qui entraînerait aussi la suppression du paragraphe 4. Le sénateur Godfrey a présenté sa recommandation dans les termes suivants:

## [Texte]

Your Committee approves in principle the concept of legislation relating to the freedom of information and recommends that . . .

**Senator Godfrey:** "And therefore."

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right, "and therefore recommends that."

**Senator Godfrey:** And therefore recommends that it comes back to us.

**Mr. Leblanc (Laurier):** One, two, three.

**Senator Godfrey:** Yes.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes, one, two, three.

**Mr. Leblanc (Laurier):** And we add at two, "and the protection of privacy."

• 1145

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes, and there are also some changes that have to be made in number one, but I can read that into the record when we face paragraph number one. This is the suggestion we are faced with. Mr. Baldwin, since it is really your baby, you might wish to comment.

**Mr. Baldwin:** Mr. Chairman, I am used to having my babies jettisoned. After 12 years in opposition there is a long road behind me, with babies lying on both sides of it.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I thought those were ash cans, Mr. Baldwin.

**Mr. Baldwin:** No, no; my legislative children.

The first motion I put before the Committee did proceed along those lines, not quite the same wording; it did contain a preamble with a recommendation to be followed by certain proposals. So I have no objection to it at all. I would think, without it, the motion would be idle, would be useless, because why ask for terms of reference to continue an examination unless you have a purpose in mind? You are not asking either House to reconvene this Committee to look at the Official Secrets Act, the Federal Courts Act, and the Statistics Act, relating to the question of freedom of information and protection of privacy; that is a long journey into the wild blue yonder, which you can make at any time. I think if we are going to ask for terms of reference to reconstitute the Committee, it should be for a certain purpose. Otherwise, I agree with Senator Godfrey: if, after a year, we are not prepared to do that we may as well scrap the works.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you, Mr. Baldwin. Mr. Reid?

**Mr. Reid:** I just want to say, Mr. Chairman, that I am somewhat confused as to what it is we are trying to do. Are we trying to make a substantive report? That is to say, we have completed our work and, therefore, are recommending legislation? Or are we saying that we have not completed our work and are looking for an extension of our mandate? My assumption, reading both versions of Mr. Baldwin's resolution, is that we have not finished our work but we have decided on legislation. I, for one, am not prepared to make the leap to legislation until I have done more work. I can understand Mr. Baldwin's position, because I think he has probably put more personal effort into this than anyone else; but I think I, myself, have not yet made the leap to legislation. There are some other things I would like to look at before we could go into it, so we could even begin to define the scope of legislation.

## [Interprétation]

Le Comité approuve en principe l'idée d'une loi ayant trait à la liberté de l'information et recommande . . .

**Le sénateur Godfrey:** «Et par conséquent».

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien, «et par conséquent recommande».

**Le sénateur Godfrey:** Et par conséquent recommande le renvoi.

**M. Leblanc (Laurier):** Un, deux, trois.

**Le sénateur Godfrey:** Oui.

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui, un, deux, trois.

**M. Leblanc (Laurier):** Et nous ajoutons au numéro deux «et la protection de la vie privée».

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui, et il faudra aussi apporter certaines modifications au numéro un, mais je pourrai les lire lorsque nous arriverons à ce paragraphe. C'est la proposition qui nous a été faite. Monsieur Baldwin, vous aimeriez peut-être parler à ce sujet étant donné que c'est vous qui l'avez conçue en fait.

**M. Baldwin:** Monsieur le président, on a toujours eu l'habitude de se débarrasser de mes propositions. Après douze ans dans l'opposition, j'ai fait beaucoup de chemin et il est jonché de propositions dont on n'a pas voulu.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je croyais que c'était des boîtes à ordures, monsieur Baldwin.

**M. Baldwin:** Non non, mes projets de loi.

La première motion que j'ai présentée au Comité était assez semblable, mais les termes étaient différents. Elle commençait par un préambule énonçant une recommandation, suivie de certaines propositions. Donc je ne m'y oppose pas du tout. Sans cela, la motion serait inutile car pourquoi demander l'autorisation de continuer une étude si l'on n'a pas de motif? Vous ne demandez pas à la Chambre des communes ou au Sénat de réunir à nouveau ce Comité pour qu'il étudie la Loi sur les secrets officiels, la Loi sur la Cour fédérale et la Loi sur la statistique sous le plan de la liberté d'information et de la protection de la vie privée; or c'est quelque chose que vous pourrez demander plus tard. Si nous demandons que ce Comité soit réuni à nouveau, il nous faudrait avoir un certain motif. Autrement, je conviens avec le sénateur Godfrey que si après un an, nous ne sommes pas prêts à le faire, nous pouvons aussi bien laisser tomber.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci, monsieur Baldwin. Monsieur Reid?

**M. Reid:** Monsieur le président, je me demande seulement ce que nous tentons de faire. Tentons-nous de présenter un rapport de fond? C'est-à-dire que nous avons terminé notre tâche et que nous recommandons donc l'adoption d'une loi? Ou nous n'avons pas terminé notre tâche et nous voulons que notre mandat soit prolongé? D'après mon interprétation des deux versions de la résolution de M. Baldwin, nous n'avons pas terminé notre tâche mais nous avons décidé qu'il faudrait adopter une loi. Je ne suis pas encore prêt à passer directement à l'étude d'une loi avant d'avoir fait d'autres recherches. Je comprends la position de M. Baldwin car il a probablement déployé plus d'efforts que tout autre dans ce domaine; mais je ne crois pas non plus être prêt à étudier une loi. J'aimerais envisager d'autres aspects auparavant; nous pourrions même commencer à préciser la portée de la loi.



## [Text]

What I would like to see us do is to put in a simple request for an extension of our existing mandates, for an extension into the Official Secrets Act, the Federal Court Act, the Statistics Act, etc. and leave the door open for what kind of action we may want to take. We may want to make recommendations that are legislative in some aspects, nonlegislative in others, and administrative in another. I just do not feel that we have progressed to the stage where we can make a determination that all the questions we are investigating can best be settled by legislation.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you, Mr. Reid. Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** Mr. Reid said essentially what I was going to say, only he said it much better than I would have said it, I think. He followed up what I was saying before, when I suggested how number four be changed and that we merely accept the principle of freedom of information at the present time. I think our final report is the one where we recommend that legislation be enacted if, in fact, that is the conclusion we come to; I think it is a bit premature to say that at this time.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you, Mr. Robinson. These points are being made now over and over again. I think, for the sake of time in getting our reports from Washington, we should come to resolution. Mr. Blais.

**Mr. Blais:** I simply wanted to indicate exactly what you have said: I think we have canvassed the situation; I think the motion should be read as proposed and we should put it to a vote.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I take it you want Senator Godfrey's preamble put?

**Some hon. members:** Right.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** That we do it that way. It seems to me to be the excellent bridge across our difficulties; it is venturing the House Committee opinion rather than somebody else's opinion. All right then, we will take it and, if you do not mind, we will take it in the three blocks, its being understood that, if Senator Godfrey's preamble is approved number four goes out.

Your committee approves in principle the concept of legislation relating to freedom of information and therefore recommends that.

Preamble agreed to.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** This is the preamble then. Paragraph one, and I have made some changes here as a result of the point noted by the Clerk, Mr. Measures.

• 1150

The reference given to it by the House on December 19, 1974, i.e. the subject matter of Bill C-225 (Mr. Baldwin), An Act respecting the right of the public to information concerning the public business, and the Guidelines for Motions for the Production of Papers tabled December 19, 1974, by the President of the Privy Council.

## [Interpretation]

J'aimerais que nous demandions tout simplement que nos attributions actuelles soient accrues pour qu'on puisse étudier la Loi sur les secrets officiels, la Loi sur la Cour fédérale et la Loi sur la statistique etc. et qu'on nous laisse libres de prendre les mesures que nous jugerons nécessaires. Il se peut que nous voulions faire des recommandations du point de vue législatif d'une part et du point de vue administratif d'autre part. J'ai l'impression que nous ne sommes pas encore rendus au point où nous pouvons dire qu'il vaudrait mieux régler par l'entremise d'une loi tous les aspects dont nous avons discutés.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci, monsieur Reid. Monsieur Robinson.

**M. Robinson:** M. Reid a dit à peu près ce que je voulais dire, seulement il l'a dit beaucoup mieux que je ne l'aurais fait moi-même. Il a repris ce que j'ai dit auparavant lorsque j'ai proposé de modifier le numéro quatre et d'admettre simplement le principe de la liberté d'information pour l'instant. C'est dans notre rapport final que nous recommanderons l'adoption d'une loi si telle est notre conclusion. Je crois qu'il est trop tôt pour le dire maintenant.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci, monsieur Robinson. Ces arguments ont été répétés maintes et maintes fois. Pour avoir le temps d'étudier les rapports de Washington, nous devrions prendre une décision. Monsieur Blais.

**M. Blais:** Je voulais simplement répéter exactement ce que vous avez dit, nous avons discuté de la situation en détail et la motion devrait être lue telle qu'elle a été proposée et nous devrions la mettre aux voix.

**Le coprésident (M. McCleave):** Vous voulez que le préambule du sénateur Godfrey soit mis aux voix?

**Des voix:** Oui.

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous procéderons donc de cette façon. Il me semble que c'est une très bonne façon de résoudre nos difficultés, nous avancerons l'opinion du Comité plutôt que l'opinion de quelqu'un d'autre. Très bien, nous allons le mettre aux voix et si vous le permettez, nous mettrons aux voix les trois parties étant donné que si le préambule du sénateur Godfrey est adopté, on supprime le numéro quatre.

Le Comité approuve en principe l'idée d'une loi ayant trait à la liberté d'information et par conséquent recommande que.

Le préambule est adopté.

**Le coprésident (M. McCleave):** C'est donc le préambule. Paragraphe 1, j'ai apporté ici quelques modifications par suite du point soulevé par le greffier, M. Measures.

(1) Que son mandat du 19 décembre 1974, concernant le Bill C-225 (M. Baldwin) Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques, et l'Exposé de la Politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents déposé le 19 décembre 1974 par le président du Conseil privé . . .

[Texte]

The change here

to it again in the next session of bereferred this Parliament, together with the evidence adduced in relation thereto.

That follows the more classic method that of reporting to the House.

Is paragraph 1 agreed to?

**Some hon. members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you.

The House consider the advisability of expanding such terms of reference to include an examination of the Officials Secrets Act, the Federal Court Act, the Statistics Act, Prerogative Writs, and other laws which are related to the question of freedom of information and the protection of privacy.

**Mr. Hnatyshyn:** On a point of order.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Hnatyshyn.

**Mr. Hnatyshyn:** Just so there can be no question as to the fact, if deemed appropriate by the House that we might also get the privacy bill, we should add the words after laws "or bills."

**An hon. Member:** And bills.

**Mr. Hnatyshyn:** And bills, or bills.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mr. Chairman, surely in the next session...

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** But there may be a thousand bills, too.

**Mr. Blais:** Mr. chairman, there is no need to do that, and I would be very, very concerned about one committee—competing with another committee to have some bill referred to it. Surely, that is the prerogative of the Executive as to which motion it is going to put before the House for approval and if they want to send it to one committee, we ought not to be in a position to start saying to the Executive, "No, we want that bill and we want to deal with that bill." Not only that, but I think the principle contained in the bill might be a subject of discussion here, notwithstanding the fact that it might be otherwise dealt with by the House.

**Mr. Hnatyshyn:** Mr. Chairman, I do not think the intention of my suggestion was to make it mandatory for the House to send us a particular bill but it seems to me, in view of the discussions taking place this morning, that I do not want us to be precluded from looking at legislation before the House if it is the wish of the House to refer it to us. So I simply leave the ambit open to have it available to the House by way of our recommendation to include bills as opposed to laws which...

**Mr. Blais:** The only way it could be precluded is through some other rule of procedure of the House or some limitation that is imposed by the procedure.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I think it is too vague, Mr. Hnatyshyn, with all respect, because a bill has not found its place in the statute books of the country and there may be all sorts of bills in the private member's business, for example, but none of them law.

[Interprétation]

Le changement est le suivant:

... soit renouvelé lors de la prochaine session du Parlement avec les témoignages y afférents.

C'est plus conforme à la méthode classique de faire rapport à la Chambre.

Le paragraphe 1 est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je vous remercie.

(2) Que la Chambre étudie la pertinence d'élargir son mandat pour y inclure l'étude de lois telle la Loi sur les secrets officiels, la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la statistique, les ordonnances émises en vertu de la prerogative royale et les autres lois concernant les libertés d'information et la protection de la vie privée.

**M. Hnatyshyn:** J'invoque le Règlement.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Hnatyshyn.

**M. Hnatyshyn:** Pour que nous puissions également étudier le bill sur la vie privée, si la Chambre approuve la résolution du Comité, il faudrait peut-être ajouter le mot «bill» après «lois».

**Une voix:** Et bills.

**M. Hnatyshyn:** Et bills, ou bills.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur le président, au cours de la prochaine session...

**Le coprésident (M. McCleave):** Il peut y en avoir mille.

**M. Blais:** Monsieur le président, ce n'est pas nécessaire, d'autant plus que je ne voudrais pas avoir un comité faire concurrence à d'autres comités pour le renvoi de certains bills. Il appartient sûrement à l'exécutif de fixer les termes de la motion qu'il présente à l'approbation de la Chambre. Si l'exécutif décide de renvoyer tel bill à tel comité, ce n'est pas à nous de lui dire: «Non, nous voulons que ce bill nous soit renvoyé.» Et le principe de tout bill peut être discuté devant ce Comité.

**M. Hnatyshyn:** Monsieur le président, je n'ai pas voulu proposer que la Chambre soit forcée de nous renvoyer tel ou tel bill. Il me semble simplement que nous ne devrions pas être empêchés d'examiner une mesure quelle qu'elle soit si la Chambre juge bon de nous la soumettre. Je veux simplement que la recommandation du Comité prévoie qu'il puisse examiner aussi les bills, et non pas seulement les lois...

**M. Blais:** La seule façon dont nous pourrions en être empêchés serait par un règlement ou quelque autre restriction dans la procédure.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je pense que ce serait trop vague, monsieur Hnatyshyn. Un bill n'est pas encore une loi; il y a toutes sortes de bills d'initiative privée, par exemple, qui ne sont pas lois.



[Text]

**Mr. Baldwin:** Mr. Chairman, if I may, I understand there is every reason to believe this Bill will not be proceeded with during this session. It probably will be revived at some time or other during the course of the next session, and during the time of revival it can be discussed in the House, as Mr. Hnatyshyn is suggesting, and as Mr. Blais has pointed out. It is premature, because I do not think the Bill is going to be jettisoned, if I could use your word.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** May I intervene at this point to say that it seems to me that (2) is so wrong that almost any question with reference to freedom of information or protection of privacy would come into it. And if you had somebody presenting a bill at the next session dealing with this, almost certainly it would have something to do with some of the matters which are covered here and you would say, "By the way, there is this bill . . ." I do not think the Committee would be precluded from looking at the subject matter of a particular bill because it would come within an examination of these and other laws which are related, and you could say, "Well, this bill would have a certain effect upon the Official Secrets Act<sup>1</sup>, and bang, it comes under your consideration. It would have something to do with the Federal Court Act or the Statistics Act, or prerogative writs, or some other law. You could search the statute book and almost certainly make the investigation of that particular bill's subject matter relevant to one of these things.

**Mr. Hnatyshyn:** I do not want to detain the Committee on this item. It was simply a question of precision, in my view, and if the Committee is satisfied with the wording as proposed by the Chairman, I am not going to filibuster indefinitely.

• 1155

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Are we all satisfied that our collective wisdom is acceptable? If we all understand, now we can look at the bill. Thank you.

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** It is agreed.

Finally, Clause 3:

(3) The House further consider the advisability of directing the Committee to consider the question of automatic data processing in the above context, with due protection of privacy of persons;

Is that agreed?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you very much. Therefore the . . .

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, just one word here. It is a small thing, but should it not be "due protection for privacy of persons" rather than "of privacy"?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Senator Forsey, I am going to leave this to you.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I rule that it should be "for".

[Interpretation]

**M. Baldwin:** Monsieur le président, il y a toutes les raisons de croire que le présent bill ne sera pas étudié au cours de cette session. Il sera repris un peu plus tard, peut-être au cours de la prochaine session; à ce moment-là, il pourrait être discuté à la Chambre, comme MM. Hnatyshyn et Blais l'ont fait remarquer. La suggestion est un peu prématurée à ce moment-ci parce qu'il n'est pas question que le bill soit jeté par-dessus bord, si je puis me permettre l'expression.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je tiens à signaler ici que le paragraphe (2) est tellement vague que toutes questions ayant trait à la liberté de l'information ou à la protection de la vie privée pourraient être jugées comme s'y rapportant. S'il y a quelqu'un qui présente un bill au cours de la prochaine session, il est presque sûr qu'il aura quelque chose à voir avec les sujets qui y sont mentionnés. Et à ce moment-là, le Comité pourrait vouloir l'examiner. Rien ne l'empêcherait d'examiner le sujet d'un bill dans le contexte d'autres lois comme la Loi sur les secrets officiels, la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la statistique, les ordonnances émises en vertu de la prerogative royale, et de décréter qu'il est pertinent à sa discussion. En examinant de très près le sujet de ces lois, il serait possible de dire que tout sujet d'un bill se rattache à la discussion.

**M. Hnatyshyn:** Je ne veux pas faire perdre le temps du Comité. Je pensais que ce pouvait être une précision à apporter. Si le Comité estime que le libellé proposé par le président est approprié, je suis prêt à me rendre à sa décision.

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous sommes tous satisfaits de ce que notre effort collectif a pu produire? Nous comprenons tous qu'il nous est possible d'examiner le bill. Merci.

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. McCleave):** Le paragraphe est adopté.

Le paragraphe 3:

(3) Que la Chambre étudie l'opportunité d'ordonner au Comité d'étudier la question du traitement automatique des données dans le contexte précité, en portant attention à la protection de la vie privée;

Le paragraphe est-il adopté?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je vous remercie. Donc . . .

**M. Robinson:** Un détail, monsieur le président. En anglais, ne devrait-on pas dire «for privacy» plutôt que «of privacy»?

**Le coprésident (M. McCleave):** Je m'en remets à vous, sénateur Forsey.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je dirais que c'est «for».

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right, "due protection for".

Thank you very much. It is a terrible responsibility to try to imprison within a few words the thoughts of so many people and so many excellent people. It has been very grand.

May I report before we go to our Washington business...

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Half a second, Mr. Chairman, if I may.

I think I ought to point out, in view of some of the remarks that were made, that this particular resolution, this particular report, goes to the House of Commons only because there was no reference by the Senate of these matters and the Senate just does not come into the picture here. I think I am correct in that.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** That is correct.

I spoke to the Clerk of the House in connection with the questions raised by some members about the per diems offered on a trip to an expensive area such as Washington. These are well below the per diems offered to Committee people who go to places such as Copenhagen. The Clerk recognizes the justice of our complaint.

Now, we go to the matter of further reports from our Washington visit.

Senator Godfrey.

**Senator Godfrey:** I think I have already reported.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes, in a way you have.

**Senator Godfrey:** I do not really think it will serve any very useful purpose to expand on what I said in commenting on this motion.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right. Mr. Brewin.

**Mr. Brewin:** Mr. Chairman, I made a report which encompasses 11 perhaps obvious and fairly brief points. I will just read it if I may.

1. All parties we interviewed expressed in general terms their support of the purposes of the Freedom of Information Act and their sense of the importance of an open as opposed to a secret society.
2. The 1974 amendment to the act which gave any person the right to apply was said to be essential. Any restriction would be used, indeed was used prior to the 1974 act, as a basis for limiting access to public documents to those who could demonstrate a special interest.
3. The act requires the production of any government document or document of a governmental agency, subject to exemption.
4. The act provides for the onus to be on the government or any other agency to show that the document or record is within the stated exemption. This is all-important for the effective enforcement of the act.

[Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** D'accord, en anglais, c'est «due protection for».

Je vous remercie. Il n'est pas facile en peu de mots de tenir compte de l'opinion d'un si grand nombre de gens et de gens si compétents. L'expérience a vraiment été intéressante.

Nous passons maintenant au rapport sur le voyage à Washington...

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Un moment, je vous prie, monsieur le président.

Je signale ici que la présente résolution, que le présent rapport, est présenté à la Chambre des communes parce qu'il n'y a pas eu d'ordre de renvoi de la part du Sénat sur ces questions et que le Sénat n'est pas impliqué. C'est exact?

**Le coprésident (M. McCleave):** Exact.

A la suite des questions soulevées par certains membres du Comité, j'ai parlé au greffier de la Chambre des communes concernant les allocations journalières versées à l'égard des voyages dans des villes aussi chères que Washington. Ces allocations sont beaucoup moindres que certaines qui sont versées aux membres de Comité qui se rendent à des villes comme Copenhague, par exemple. Le greffier a reconnu la légitimité de nos plaintes.

Nous passons maintenant au rapport sur notre voyage à Washington.

Le sénateur Godfrey.

**Le sénateur Godfrey:** J'ai déjà fait mon rapport.

**Le coprésident (M. McCleave):** Dans un sens, c'est exact.

**Le sénateur Godfrey:** Je n'ai rien à ajouter à ce que j'ai déjà dit concernant la résolution.

**Le coprésident (M. McCleave):** D'accord. Monsieur Brewin.

**M. Brewin:** J'ai fait un rapport qui insiste sur 11 points. Je vous en fais lecture.

1. Toutes les personnes que nous avons interrogées ont indiqué de façon générale leur appui à la Loi sur la liberté de l'information et ont reconnu l'importance d'avoir une société ouverte par rapport à une société fermée.
2. L'amendement de 1974 qui accorde à toute personne le droit de présenter une demande a été jugé essentiel. Toute restriction servirait, et a servi jusqu'en 1974, à limiter l'accès aux documents publics pour ceux qui pourraient démontrer ou démontreraient un intérêt spécial.
3. La loi prévoit la production de tout document émanant du gouvernement ou d'un organisme gouvernemental, sauf exception.
4. La loi impose au gouvernement ou à tout organisme gouvernemental le fardeau de faire la preuve que le document doit être exempté. C'est un facteur important dans la bonne application de la loi.



*[Text]*

5. The act does and must provide for judicial or quasi-judicial review.
6. The scope of the exemptions requires careful examination, presumably by this Committee.

7. The time limits in the act are too rigid and burdensome. Some time limits should be put in the legislation but the American act is unworkable and burdensome in this respect.

8. The main difficulties with the act as expressed by State and Justice department officials responsible for its working dealt with the great added burden imposed on their departments in fulfilling the requirements of the act. The main remedy suggested was a deterrent fee. This might be reasonable but it would have to be low enough not to exclude bona fide applicants.

9. It was suggested that some summary procedure be instituted so as to exclude frivolous and vexatious applications. This was not considered workable.

10. To ensure the adequate working of the act, some public interest agency such as Ralph Nader's would have to be in existence to supply expertise and legal advice to applicants.

• 1200

11. We were advised several times to include, in our study of the freedom of information act, the law to privacy act.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Brewin, that is a very excellent summary. Are there questions of Mr. Brewin arising from that? Senator Godfrey, Mr. Hnatyshyn and Mr. Baldwin.

**Senator Godfrey:** I just want to say that I think it is very excellent too. I would have one slight qualification. He says in number 1 that all persons approved maybe technically in the FBI but that did not really come from the Committee.

**Mr. Brewin:** Do not give them credit for meaning what they said?

**Senator Godfrey:** No

I would like to comment on number 1, particularly with regard to the FBI. I think I would support the general concept of whether we need an act or not. I gather before these amendments to the 1974 amendments the FBI turned down all requests. They were not just co-operating in any shape or form. Now they are complaining because they have this stiff act and no one ever gave them any guidelines before. If Congress, or someone, had given them some guidelines, some reasonable type of guidelines, that they could have lived with, then they would have complied with those and they would not have had all this act which they obviously thought went too far.

I think this simply supports my view that you have to have some kind of legislation. There is no reason why the FBI could not have worked out their own guidelines and been fairly reasonable in some shape or form, but they were obviously just not going to give anything that they did not have to give. They were criticizing other people for not forcing them to be more reasonable.

*[Interpretation]*

5. La loi permet et doit permettre une révision judiciaire ou quasi judiciaire.

6. La portée des exemptions doit être examinée avec beaucoup de soin par un organisme comme le présent Comité.

7. Les délais prévus dans la loi sont trop rigides et encombrants. Il faut des délais, mais ceux qui sont prévus dans la loi américaine ne sont pas pratiques.

8. Les principales difficultés soulevées au sujet de la loi par les fonctionnaires du Département d'État et du Département de la Justice chargés de son application avaient trait au fardeau qu'imposait l'application de la loi à leurs départements. La solution recommandée a été l'imposition de droits. Ce pourrait être raisonnable, mais il faudrait qu'ils soient suffisamment bas pour ne pas exclure les requérants de bonne foi.

9. Il a été recommandé qu'une procédure soit instituée pour exclure les demandes frivoles et ennuyeuses, mais on s'est aperçu que ce n'était pas réalisable.

10. Pour s'assurer que la loi est bien appliquée, il faudrait prévoir un organisme comme celui de M. Ralph Nader qui puisse donner des conseils et des avis juridiques aux requérants.

11. On nous a recommandé à plusieurs reprises, d'inclure dans notre étude de la Loi sur la liberté de l'information, la Loi sur la vie privée des gens.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Brewin, vous avez fait un excellent résumé. Avez-vous des questions à poser à M. Brewin? Sénateur Godfrey, M. Hnatyshyn et M. Baldwin.

**Le sénateur Godfrey:** J'en conviens, il s'agit d'une excellente présentation. Toutefois j'aimerais exprimer une légère réserve. Au numéro 1, il dit que toutes les personnes autorisées peuvent, en théorie, faire partie du FBI, mais ce renseignement ne vient pas vraiment du Comité.

**M. Brewin:** Il ne faut pas leur prêter l'intention de signifier ce qu'ils ont dit.

**Le sénateur Godfrey:** Non.

Mes commentaires porteront sur le numéro 1, plus spécifiquement sur le FBI. J'accorde mon appui au concept général de la nécessité d'une loi sur cette question. Je crois comprendre qu'avant les amendements de 1974 à la Loi sur la liberté de l'information, le FBI rejetait toutes les demandes. Il ne collaborait d'aucune façon. Maintenant, il se plaint de la rigidité de cette loi et du fait que personne ne lui a jamais donné des directives. Si le congrès ou quelqu'un d'autre leur avait donné des lignes directives raisonnables, selon lesquelles il aurait pu fonctionner, il se serait conformé et ne serait pas maintenant soumis à cette loi qui, apparemment, va beaucoup trop loin.

Cela appuie simplement mon point de vue sur le besoin d'une mesure législative. Rien n'empêchait le FBI d'établir ses propres lignes directrices et d'agir raisonnablement, mais il est assez évident qu'il n'avait pas l'intention de divulguer des renseignements s'il n'était pas obligé de fournir. La critique porte sur le fait que personne ne l'a forcé à agir d'une façon sensée.

[Texte]

**Mr. Hnatyshyn:** I was just going to make my own brief report.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right, surely.

**Mr. Brewin:** May I answer Senator Godfrey by saying I think I disagree with him surely of a verbal nature. They did, in fact, in answer to precise questions, say that they accepted the principle here.

**Senator Godfrey:** I think they accepted it but I do not know whether they approved it.

I may say that even in the Department of Justice we got the impression that they had to, in effect, bring the FBI to heel. The FBI were being told by the Department of Justice what they had to do because they were being so grudging. Do you not remember that?

**Mr. Brewin:** I do not disagree with you that the FBI were very grudging.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you. Mr. Hnatyshyn and Mr. Reid to make reports. Mr. Hnatyshyn.

**Mr. Hnatyshyn:** Many of the matters, Mr. Chairman, have had specific references already made to them. I wanted to start off by giving my general impression and conclusions from the visit and open by saying that during the course of that visit it was observed by some of us, at least, that our American neighbours are often maligned due to the fact that the press reports, television and so on, which come forward from the United States, seem to be negative. I think we tend to forget that the Americans have often been fore-runners in many areas of progressive legislation. I consider the Freedom of Information Act as an example of this kind of legislation, this kind of forward thinking that does take place in the United States.

As I say, sometimes it is easy to get the impression, when one is talking in terms of secrecy in the United States, that they would rather have some kind of legislation to protect people from having or listening to everything about them disclosed. In other words, there seems to be so much coming out through the press that one almost thinks nothing is secret in the United States.

Seriously, the conclusion that I came to is that it depends on the type of agency that one was interviewing or the person involved, as to the emphasis placed on the legislation. Agencies and governmental officials I think often have an inborn reluctance to allow for complete disclosure and freedom of disclosure of documents and information, probably on the basis that if they hear that there is a kind of disclosure, then they either are going to be censured because the government or the agency failed to act when they should have and sometimes acted when they ought not to have. So with that sort of general background I think the impression I received was that the enthusiasm for this legislation depended on whether or not we were talking with departmental officials or congressional representatives, people who are involved in legislation, and the enthusiasm was tempered by the constituency they had.

• 1205

So I think my impression is that from everything I heard I tend to support the position in a statement made by Mr. Brewin, that there was a general approval—I do not know if that is the right word in view of Senator Godfrey's interjection—a general approval of the desirability of having a Freedom of Information Act in a democratic society. In these days of large government, which seems to be getting bigger and bigger, it seems to me certainly that

[Interprétation]

**M. Hnatyshyn:** Je me proposais de vous présenter un rapport très bref.

**Le coprésident (M. McCleave):** On vous écoute.

**M. Brewin:** En réponse au sénateur Godfrey, j'aimerais dire que je suis en désaccord avec lui, du moins verbalement. De fait, ils ont répondu à des questions précises; ils acceptent le principe en cause.

**Le sénateur Godfrey:** Je crois qu'ils l'acceptent, mais je ne sais pas s'ils l'approuvent.

Je dirai même qu'au département de la Justice, nous avons eu l'impression qu'ils ont dû enjoindre le FBI à accepter la situation. Le FBI très réticent, le département de la Justice lui a dicté la façon d'agir. Vous vous en souvenez, n'est-ce pas?

**M. Brewin:** Je conviens avec vous que le FBI était très réticent.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci. M. Hnatyshyn et M. Reid présenteront leurs rapports. Monsieur Hnatyshyn.

**M. Hnatyshyn:** Monsieur le président, on a déjà traité assez spécifiquement plusieurs des questions. En premier lieu, j'aimerais livrer mon impression générale et les conclusions de ma visite. Certains d'entre nous ont constaté que l'on diffame contre nos voisins américains parce que les reportages de la presse, de la télévision et le reste, aux États-Unis, semblent négatifs. Nous avons tendance à oublier que les Américains ont souvent été les précurseurs dans plusieurs domaines de législation progressive. Selon moi, la Loi sur la liberté de l'information est un exemple de ce genre de législation, de cette forme de pensée avant-gardiste qui nous vient des États-Unis.

Lorsque l'on parle de discrétion aux États-Unis, il est facile d'avoir l'impression que les Américains préféreraient avoir des mesures législatives pour protéger les personnes contre la révélation d'à peu près tout ce qui les touche. En d'autres termes, il paraît tellement d'information dans les journaux, qu'on arrive presque à croire que rien n'est secret aux États-Unis.

J'ai vraiment conclu que l'importance accordée à la mesure législative dépend de l'organisme avec lequel on fait affaire ou de la personne interviewée. Je crois que les fonctionnaires et les organismes sont naturellement réticents à révéler complètement l'information et à divulguer le contenu des documents. Cela résulte probablement du fait que, s'il s'agit d'une sorte de mise à découvert, ils craignent toujours d'être blâmés pour avoir agi lorsqu'ils ne devaient pas l'avoir fait ou, encore, de ne pas avoir agi lorsqu'ils auraient dû le faire. À partir de ces idées générales, j'ai eu l'impression suivante. L'enthousiasme à l'endroit de cette mesure législative dépend de qui en parle: fonctionnaires des départements ou représentants du Congrès, personnes impliquées dans l'adoption des lois, et encore, leur enthousiasme dépendait de la circonscription qu'ils représentaient.

J'ai tendance à appuyer la prise de position de M. Brewin, c'est-à-dire qu'il y avait approbation générale. Je ne sais pas si ce mot est juste, suite à l'interjection du sénateur Godfrey. On semble être d'accord qu'une Loi sur la liberté de l'information est nécessaire dans une société démocratique. Nous vivons des jours où le gouvernement grossit continuellement. Il me semble que ce genre de liberté d'information est essentiel au bon fonctionnement



[Text]

that kind of freedom of information is essential to a proper functioning of a democratic society, from the point of view of the citizen and from the point of view of government.

As far as government is concerned, one got the impression from the interviews that we had that the mere knowledge that documents being prepared will be subject to public scrutiny could only have a proper effect on the content of those government documents and the amount of paper generated in government. So I was interested, in order to underline or possibly underscore my general observation, in the comments and some of the points raised by different officials. For example, when we dealt with the Statement Department officials, the Under Secretary, William Blair, and Mr. Feldman and Mrs. Ennis, it was their opinion at the time that the amendments to the Freedom of Information Act which gave the Act more teeth was really generated because of the great public concern over Vietnam and the Watergate incident. Whereas in dealing with Congressman Erlenborn he posed the proposition to us that no, this was an ongoing process and that people in Congress and in the Senate and House of Representatives were more interested in the idea of freedom of information as a principle and that while the two incidents that I referred to may have acted as some sort of catalyst the legislators in the United States had been interested in making an effective, workable act, and that was the basis of the legislation that came forward.

They also pointed out in the course of their presentation to us that the Freedom of Information Act had the effect of promoting declassification of documents, and I thought that was very interesting. It goes back to the conclusion that I mentioned at the beginning, that this kind of legislation tended to keep the bureaucrats, if I can classify public servants that way, more honest in their approach to preparation of public documents. Again, sort of underlining the agency or the public servant apprehension about the workload involved in this, the suggestion was made by officials of the State Department that some consideration could be given to an even greater monetary deterrent with respect to the availability of documents. The suggestion being that they felt or perceived that there was a very large number of what might be termed "frivolous" requests for information, and I suppose that we in our deliberations will have to consider and weigh that whole question, as Congressman Erlenborn alluded to that fact, that he felt that as a matter of principle we should really have an open and unfettered ability on the part of any citizen to request any documents, because once you get involved in either a monetary deterrent that is discrimination of one sort, or if we get into a subjective consideration of the motivation, whether it is frivolous, vexatious or a matter of curiosity, we really then tend to reduce the effect of a Freedom of Information Act because it means that there is some official again, whether it is of a *quasi judicial* nature or a person in the realm of government, who will then be involved in making a decision on whether this person should receive information or not. I think it was the feeling of the legislative representatives that we met—and this is something that we could well take into consideration—that by imposing too stringent a list of exclusions, either monetarily or by seeking out motivations, we might do a very serious and substantial disservice to the over-riding principle that I think most of us on this Committee are interested in obtaining, that is to ensure the greatest degree of freedom of information.

[Interpretation]

d'une société démocratique, tant du point de vue du citoyen que du point de vue du gouvernement.

Au cours de nos entrevues, nous avons eu l'impression qu'au sein du gouvernement, le simple fait de savoir que les documents en préparation seraient sujets à l'examen du public avait un effet favorable sur leur contenu et sur le montant de papier utilisé. Certains commentaires et des points soulevés par divers fonctionnaires accentuent et appuient mes observations générales. Par exemple, lors d'une rencontre avec les représentants du département des Affaires étrangères, le sous-secrétaire, William Blair, M. Feldman et M<sup>me</sup> Ennis, j'ai appris que, selon eux les amendements apportés à la Loi sur la liberté de l'information qui lui donnaient le plus de poids ont été provoqués par l'inquiétude publique sur les événements au Vietnam et l'affaire du Watergate. La rencontre avec le congressiste Erlenborn a révélé que, selon lui, il s'agissait d'un processus continu. Les membres du Congrès, savoir du Sénat et de la Chambre des représentants, appuient le principe de la liberté de l'information. Il a reconnu que les deux incidents auxquels je me reporte avaient peut-être agi en quelque sorte comme catalyseur, mais que les législateurs des États-Unis étaient intéressés à l'existence d'une loi efficace et manœuvrable et que la législation en question a été adoptée sur cette base.

Au cours de leur présentation, ils nous ont indiqué que la Loi sur la liberté de l'information a occasionné une déclassification des documents; cela m'a paru très intéressant. Ceci me ramène à la conclusion que j'ai mentionnée au début: ce genre de mesure législative a tendance à rendre les bureaucrates, si je puis qualifier ainsi les fonctionnaires, plus honnêtes dans leur façon de préparer les documents publics. Pour ce qui est des appréhensions de l'organisme ou du fonctionnaire qui craint la somme de travail qui découlera de cette loi, des fonctionnaires du département des Affaires étrangères ont déclaré qu'il faudrait étudier un mode plus strict de dissuasion, sur le plan monétaire, quant à la disponibilité des documents. Ils estiment qu'un grand nombre de demandes de renseignements sont «frivoles». Je crois que durant nos discussions nous devons tenir compte de cet aspect et y accorder toute son importance. Le congressiste Erlenborn a mentionné qu'en principe tous les citoyens devraient avoir accès libre à tout document car si vous instituez un mode de dissuasion monétaire, c'est une sorte de discrimination. Si vous portez un jugement subjectif sur les motifs des demandes de renseignements, qu'elles soient frivoles, vexatoires ou simplement basées sur la curiosité, vous diminuez en quelque sorte l'effet de la Loi sur la liberté de l'information, car cela implique, encore une fois, qu'un fonctionnaire quasi-juridique ou employé du gouvernement décide si oui ou non une personne doit avoir accès à l'information. Je crois que les représentants législatifs que nous avons rencontrés étaient de cet avis—et il faut certes en tenir compte—à savoir qu'en imposant une liste d'exclusions trop sévère, soit sur le plan monétaire soit sur celui des motifs, nous risquons de nuire de façon grave au principe général que la plupart d'entre nous cherchons à faire accepter, c'est-à-dire d'assurer la liberté d'information dans la plus grande mesure possible.

[Texte]

[Interprétation]

• 1210

In connection with the Department of Justice presentation, I was particularly interested in some of the points raised by Mr. Quinlan Shea, who is the Chief of the Freedom of Information and Privacy Unit in the Department of the Attorney General, when he outlined some of the problems. He seemed to announce, in my view, some of the problems perceived by the public service and the agency officials. He referred to the fact that the problems as he saw them were, firstly, the case load and the time limit, which caused problems as the vast documentation requested. There is no question that this has imposed a very greater degree of work for various agencies and departments in the United States. On the other hand, it was pointed out by one of the officials—and I have forgotten the name, although I made a note of it, I think it was someone in the Office of Management and Budget in the President's Office—that it was not possible to put any specific dollar figure on it, but he felt that the act really meant that there was a reorganization, and with respect to the activities of each of the agencies involved he was not sure that it really, except in certain areas, had involved a real necessity or obligation of increasing staff to 4 per cent. He felt that it was really a question of looking at the organization of these agencies to accommodate this imposition under the terms of the Freedom of Information Act. So, I think that is another thing we can be looking at, because we are all very cost conscious in Canada now and we do not want to bring in some legislation that is going to seriously cause great expenditures or an increase in the numbers of public servants involved in putting this into effect. The suggestion, as far as I could make out, was that it is possible to have reorganization and better utilization of personnel in departments.

Mr. Shea also referred to the problems that are clearly involved in the Investigatory Law Enforcement Records, and we had a good chance to look at some of the problems there. His third problem, as he saw it, was that he felt the open and active investigation should be exempted. That is, things that are under current investigation possibly should be given an exemption until the investigation has been completed. I make no judgment on that. I simply bring it forward by way of a problem raised by an agency representative.

He seemed to indicate that the procedure should be examined. He felt that the law in the United States was possibly a bit harsh on government agencies, shifting the onus, as it did, upon the government to bring forward a valid reason why they should not disclose documents and to substantiate the exemption classification they might put on documents.

The fifth one was the question of abuse as to the liberty versus licence distinction, and he referred to the promotion of utilization of this act by student groups setting up booths on campuses, and this kind of thing. Again, that tends to be the kind of agency approach towards the administrative difficulties as opposed to the principle of the bill.

• 1215

The sixth point he made was on confidentiality of law enforcement agencies and the problem that arises in international relations if law investigation records are open and there is co-operation with foreign countries. What might be the result on international law enforcement relations if

En ce qui concerne l'exposé du ministère de la Justice, certains des points qu'a soulevés M. Quinlan Shea, chef de l'Unité de la liberté d'information et de la vie privée du département du procureur général, m'ont intéressé, parce qu'il a décrit certains des problèmes. Il a semblé exposer, selon moi, certains des problèmes qu'entrevoient les fonctionnaires et le personnel de l'organisme. Il a parlé premièrement du grand nombre de dossiers et de la limite de temps, ce qui présente des difficultés tout comme le grand nombre de documents requis. Il ne fait aucun doute que cette exigence a augmenté de beaucoup la charge de travail de diverses agences et départements aux États-Unis. D'autre part, l'un des fonctionnaires a indiqué—j'ai oublié son nom, mais je crois qu'il s'agissait d'un fonctionnaire du Bureau de gestion et du budget du président—qu'il était impossible de prévoir le coût exact, mais que la loi comportait en fait une réorganisation. Quant aux activités de chacune des agences en cause, sauf dans certains cas, il n'était pas certain s'il avait été réellement nécessaire d'augmenter le personnel de 4 p. 100. Selon lui, il s'agissait en fait d'examiner la structure de ces organismes afin de respecter cette disposition prévue en vertu de la Loi sur la liberté d'information. Ainsi, il nous faudra également examiner cet aspect de la chose, puisque nous sommes tous très prudente sur le plan des dépenses et nous ne voulons pas adopter une loi qui entraînera des frais importants ou qui augmentera le nombre des fonctionnaires chargés de son application. Il serait possible de réorganiser le personnel des ministères et de l'utiliser à meilleur escient.

M. Shea a également fait allusion aux problèmes relatifs aux dossiers de l'application de la Loi sur les enquêtes, et nous avons eu l'occasion d'examiner la question. Il a exposé un troisième problème, à savoir que les enquêtes en cours devraient être exemptées. C'est-à-dire que les enquêtes courantes devraient être exemptes jusqu'à ce qu'elles soient terminées. Je n'ai rien à dire à ce sujet, mais il s'agit d'un autre problème soulevé par un représentant d'un organisme.

Il a semblé indiquer que la procédure devrait être examinée. Selon lui, la loi, aux États-Unis, est peut-être un peu trop sévère à l'égard des organismes gouvernementaux, puisqu'elle leur impose le fardeau de fournir une raison valable pour laquelle certains documents ne devraient pas être divulgués et de justifier les catégories d'exemptions relatives aux documents.

Le cinquième problème avait trait aux abus résultant de la distinction entre la liberté et la licence, et il a cité l'exemple de groupes d'étudiants qui invoquent cette loi pour installer des kiosques dans les campus et des choses de ce genre. Encore une fois, il s'agit là de l'attitude des organismes envers les difficultés administratives par opposition au principe du bill.

En sixième lieu, il a traité du caractère confidentiel des organismes chargés d'appliquer la loi, et des problèmes qui surviennent en ce qui concerne les relations internationales, si les dossiers d'enquêtes sont ouverts et qu'il y a collaboration avec des pays étrangers. Quelles seraient les



## [Text]

there is unfettered ability on the part of people to obtain information with regard to law enforcement matters?

He felt as another point that the purpose of the act was not sufficiently defined, and that there was some area of vagueness in the definition of records to be disclosed. Finally, as I recall it, he suggested the deterrence concept in some areas—again, a public servant speaking. His conclusion was that the concept is good.

The government makes and keeps too many records, and this act causes a review of the safeguards, as well as a review of the classification process.

Those examples of the kind of presentation we received from an agency representative, as opposed to the Ralph Nader group and the legislators, indicate to me my general over-all opening proposition that there was general approval for the concept of a freedom of information act. The complaints from agencies were, I think, one of the administrative problems, as opposed to any real questioning of the principle behind the act. It seems to me that the message is very loud and clear for all of us who attended, and it gives considerable food for thought with regard to the kind of legislation we want.

Mr. Brewin in his remarks—I think it was Mr. Brewin—has alluded to the fact that the system of government they have in the United States may have caused them to regard regulatory bodies or administrative tribunals differently than we might in Canada. The impression I got from the Nader group was that they preferred to have the courts utilized, as opposed to having any sort of quasi-judicial group. I think we would have to assess and weigh that situation in Canada, having regard to our own system of government, our own judicial and quasi-judicial system. I personally do not share the apprehension of having an independent arbiter in a quasi-judicial function; on the other hand, we certainly can look at the prospect of using the courts, or another agency or body.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you, Mr. Hnatyshyn. We have three more to report: Mr. Reid, Mr. Robinson and Senator Forsey. We also are running out of members. Should we decide right now whether to have a meeting on Thursday on our other business of statutory instruments? I gather we are adjourning and not proroguing. Mr. Baldwin, am I correct in that?

**Mr. Baldwin:** I think we are adjourning on December 19 and coming back at some time in January for one, two, or three weeks more, depending on the appetite of the government and the digestion of the opposition.

On a point of order, I have to go and see about the same business. Just before I go, may I express my appreciation to the Committee, as I was involved not only as a member but because of the bill, and say that it has been a very non-partisan approach. I think we all agree that this is not so much a matter between parties, but one in which Parliament is on one side and some elements of the public service are on the other side. It is a battle between Parliament and the bureaucrats.

## [Interpretation]

répercussions sur les relations internationales quant à l'application de la loi, si les particuliers ont libre accès à l'information en ce qui concerne l'application de la loi?

Il trouvait en outre que l'objet de la Loi n'était pas suffisamment établi, et que les définitions de ce qu'il était permis de divulguer demeuraient assez vagues. Enfin, si je me souviens bien, il a recommandé utilisation du concept de dissuasion dans certains domaines; encore une fois, il s'agit d'un fonctionnaire. D'après lui, ce concept est bon.

Le gouvernement constitue et conserve trop de dossiers, et cette loi permet d'examiner les mesures de sécurité ainsi que le processus de classification.

Ces exemples de représentations faites par le représentant d'un organisme, par opposition aux opinions du groupe de Ralph Nader et des législateurs, m'amènent à ma première proposition d'ensemble, à savoir que l'on approuve, en général, le concept d'une loi sur la liberté de l'information. D'après moi, les plaintes des organismes avaient trait aux problèmes administratifs plutôt qu'à la mise en doute du principe qui sous-tend la loi. Il me semble que ce message a été indiqué clairement à toutes les personnes présentes et que nous devons le prendre sérieusement en considération en ce qui concerne la loi que nous voulons établir.

Au cours de ses observations, M. Brewin—je crois que c'est bien M. Brewin—a mentionné le fait que le système gouvernemental des États-Unis peut avoir amené ces derniers à considérer les organismes investis d'un pouvoir de réglementation ou les tribunaux administratifs de manière différente, que nous les considérons au Canada. Le groupe Nader m'a donné l'impression qu'il favorisait le recours aux tribunaux plutôt que le recours à un quasijudiciaire. Je crois que nous devrions évaluer et pondérer cette situation au Canada, compte tenu de notre propre système de gouvernement, notre propre système judiciaire et notre propre système quasijudiciaire. Je ne partage personnellement pas la crainte du recours à un arbitre indépendant occupant un poste quasijudiciaire; d'autre part, nous pouvons évidemment, étudier la possibilité d'utiliser les tribunaux, ou toute autre agence ou organisme.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci, monsieur Hnatyshyn. Nous devons écouter les rapports de trois autres personnes: M. Reid, M. Robinson, et le sénateur Forsey; nous commençons également à manquer de membres. Devons-nous décider tout de suite si nous comptons nous réunir jeudi pour l'autre sujet dont nous avons à traiter? Je pense que nous allons ajourner et non proroger. Ai-je raison, monsieur Baldwin?

**M. Baldwin:** Je pense que nous allons ajourner le 19 décembre et revenir en janvier pour une, deux ou trois semaines, selon l'appétit du gouvernement et la digestion de l'opposition.

J'aimerais invoquer le Règlement; je dois quitter cette réunion pour me renseigner à ce sujet. Avant de m'en aller, j'aimerais exprimer mon appréciation au Comité, étant donné que j'ai participé non seulement à titre de membre, mais également en raison du projet de loi; j'aimerais dire que tout s'est déroulé sans partisanerie. Je pense que nous convenons tous qu'il ne s'agit pas tant d'une opposition entre les partis que d'une opposition entre le Parlement et certains éléments de la fonction publique. Il y a opposition entre le Parlement et les bureaucrates.

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you, Mr. Baldwin.

Is it the mood not to have the meeting on Thursday?

**Some hon. Members:** Agreed.

**Mr. Brewin:** Mr. Chairman, I am in trouble too, as far as having to go. I am very anxious to hear what my colleagues say, but I have another engagement at 12.30. It is getting a little bit close.

**Mr. Robinson:** I think it could be postponed. I have quite a few notes. I might have a fair amount to say, although I do not want to duplicate what has already been said by Mr. Hnatyshyn or Mr. Brewin.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right, then. Senator Forsay says he has a very short report. Mr. Reid, is yours longer or shorter?

**Mr. Reid:** Probably medium.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I will ask Senator Forsey, who also has to go, and then Mr. Reid. If necessary, Mr. Reid can stay and speak for the record and I will be here to keep him company. Mr. Robinson, yours can wait until 1976.

• 1220

**Mr. Robinson:** Okay.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Senator Forsey.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I merely want to say first of all that I went down to Washington in a somewhat skeptical and critical spirit and I came back concurring very strongly with what Senator Godfrey has said and also with the, as it seems to me, excellent report by Mr. Brewin. I should merely like to underline my agreement with both of them.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you.

**Mr. Reid:**

**Senator Godfrey:** It is a commendable example you have just set.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I guess I am going to have to ask, Mr. Robinson, if you do not mind making your report this morning. It suddenly struck me that we are *functus officio* on this matter as soon as I put that report into the House.

**Mr. Robinson:** I will make it very brief.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Reid and then Mr. Robinson.

**Mr. Reid:** Mr. Chairman...

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** You decide between the two of you because we will keep the meeting going until every last report is in.

**Mr. Reid:** I will be swift.

**Mr. Chairman,** I want to make comments in three areas. The first is my amazement at the American enjoyment of taking a political problem which neither the Congress nor the President has been able to resolve and throwing it into the hands of the courts to resolve, because that is what has happened basically to their Freedom of Information Act and their Privacy Act. The legislation was passed in the emotion of the post-Watergate period. When Dr. French and I spoke to the staff of the various congressional committees on the Senate and on the House side, they admitted that they just took advantage of an opportunity and

[Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci, monsieur Baldwin.

Le Comité veut-il que nous laissions tomber la réunion de jeudi?

**Des voix:** D'accord.

**M. Brewin:** Monsieur le président, j'ai également un problème, en ceci que je dois également partir. Je suis très soucieux d'écouter ce que mes collègues ont à dire, mais je dois être ailleurs à midi trente. Or, cette heure approche dangereusement.

**M. Robinson:** Je crois que cela peut être remis à plus tard. J'ai beaucoup de notes. Je crois en avoir beaucoup à dire, bien que je ne veuille pas répéter ce qui a déjà été dit par M. Hnatyshyn ou M. Brewin.

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien. Le sénateur Forsey a déclaré que son rapport est très court. Monsieur Reid, le vôtre est-il long ou court?

**M. Reid:** Disons moyen.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je demanderai donc au sénateur Forsey, qui doit également nous quitter, de prendre la parole; il sera suivi de M. Reid. Si cela est nécessaire, M. Reid pourra rester et parler pour le compte rendu, et je resterai ici pour lui tenir compagnie. Monsieur Robinson, votre rapport peut attendre jusqu'à 1976.

**M. Robinson:** Très bien.

**Le coprésident (M. McCleave):** Sénateur Forsey.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Je veux simplement dire, d'abord, que je me rendais à Washington dans un esprit sceptique et critique et que j'en reviens en approuvant fortement les dires du sénateur Godfrey et l'excellent rapport de M. Brewin. Je voudrais simplement souligner que j'appuie ce qu'ils ont dit.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci.

Monsieur Reid.

**Le sénateur Godfrey:** Vous venez de donner l'exemple de la manière la plus admirable.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je pense que je vais devoir demander à M. Robinson d'attendre, si vous voulez bien présenter votre rapport ce matin. Je viens de me rendre compte que nous n'aurons plus à traiter de cette affaire aussitôt que le rapport sera remis à la Chambre.

**M. Robinson:** Je serai très bref.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Reid, suivi de monsieur Robinson.

**M. Reid:** Monsieur le président...

**Le coprésident (M. McCleave):** Je vous laisserai décider entre vous deux, parce que la réunion va se poursuivre jusqu'à ce que le dernier rapport soit présenté.

**M. Reid:** Je vais y aller rondement.

Monsieur le président, mes observations porteront sur trois questions. Il s'agit d'abord de mon étonnement que les Américains se réjouissent de prendre un problème politique que ni le Congrès ni le président n'a réussi à résoudre et de le remettre aux tribunaux, puisqu'en somme c'est cela qui est arrivé à leur Loi sur la liberté de l'information et leur Loi sur la vie privée. Ce sont des mesures qui ont été adoptées dans la fièvre de la période qui a suivi l'affaire du Watergate. Quand M. French et moi-même avons parlé aux membres de divers comités du Sénat et de la Chambre, ils ont admis avoir simplement tiré avantage d'une occasion et



[Text]

smashed it through without really paying any great careful consideration to what they were doing, either on the Privacy Act or the Information Act. All they do is they wanted to widen the scope of the Freedom of Information Act. They paid no attention at all to the conflicts that this put the Freedom of Information Act in with the Privacy Act.

I think Mr. Nystrom is quite correct in that there has been a long-term interest. The interest has not been so much as a principle, according to the information that we had. It was more as a legislative means to equalize the relationships between the Executive and Congress, and Congress is using the Freedom of Information Act for that purpose. They attempted to undo some of the damage to individual privacy that they had done by the Freedom of Information Act by coming forward with the Privacy Act. But it went through a different committee structure and nobody really looked at the two acts to compare them. Consequently you have at the present time a legislative mishmash, but the issue is being worked out over a period of time by the courts.

What is clear, however, is that the question of individual privacy in the American system as a result of the interaction between the two—that Freedom of Information has been winning out and the Privacy protections had been struck down, at least in an administrative sense and probably also in a judicial sense. So it seems to me that when we do decide what it is we are going to do, I think we should try to do a much better job than they did. We are not operating under any great emotion at the present time and we should be able to operate in a calmer atmosphere and to think more clearly about the ends we want to accomplish.

The second point that I looked at was who was really gaining by this. Was it the poor individual citizen who was being destroyed by big government, big business, big labour, big co-operatives, big everything? The answer that came through to me was that those organizations that were large and substantial in size were doing extraordinarily well. In point of fact, the best thing that happened to the big organizations was the Freedom of Information Act because it allowed them to interfere in the proceedings that regulatory agencies were taking against them. If you are being investigated by the Federal Trade Commission, it is no difficulty for you to have your lawyers go down and demand to see all the documents they are using as they work up their case against you. And it is being done.

It is used as a harassment. Big organizations having Washington connections find out something is going on and by going in there and asking for these documents, it forces a tremendous reallocation of manpower because the only people who can go through these documents are the people who are dealing with the file. It means that it has interfered to a great extent with the normal functioning of government in the United States. So these are costs of administration that do not come up in the dollar figures that we were given. Indeed, I take those dollar figures with a great many grains of salt, because I had the impression that nobody really wanted to know how much it was costing in dollars and cents. My interest was to know what it was costing in terms of administration, delays and other problems along those lines.

[Interpretation]

avoir imposé la chose sans vraiment étudier soigneusement la question, que ce soit pour la Loi sur la vie privée ou la Loi sur la liberté de l'information. Ils voulaient simplement agrandir le cadre de la Loi sur la liberté de l'information. Ils n'ont pas du tout tenu compte des conflits qui naîtraient ainsi entre les deux lois.

Je crois que M. Nystrom a raison de dire que l'on s'intéresse à la question depuis longtemps. Toutefois, d'après les renseignements dont nous disposons, cet intérêt n'est pas une question de principe. Il s'agit plutôt d'un moyen législatif d'équilibrer les rapports entre l'exécutif et le Congrès; c'est à cette fin que le Congrès s'est servi de la Loi sur la liberté de l'information. Il a essayé de combattre l'immixtion de la Loi sur la liberté de l'information dans la vie privée des particuliers en lui opposant la Loi sur la vie privée. Mais il s'est servi, pour cela, d'une structure de comité différente, et personne n'a vraiment essayé de comparer les deux lois. Il en résulte, actuellement, un imbroglio législatif, mais ce sont les tribunaux qui vont devoir consacrer un certain temps à la solution du problème.

Il ressort du conflit entre les deux lois américaines que la Loi sur la liberté de l'information semble l'emporter sur les dispositions quant à la vie privée, du moins du point de vue administratif et sans doute judiciaire. Il me semble donc qu'en prenant nos décisions, nous devrions essayer de faire beaucoup mieux que les Américains. Nous ne subissons aucun émoi actuellement et nous devrions être capables de fonctionner dans une atmosphère moins tendue en vue de penser clairement aux objectifs que nous voulons atteindre.

En deuxième lieu, j'ai tâché de voir qui profiterait réellement. Serait-ce le pauvre citoyen particulier qui est en butte aux tracasseries des grands gouvernements, des grandes entreprises, des grands syndicats, des grandes coopératives, en bref, des grands? Or, je me suis aperçu que ces grands organismes se débrouillaient admirablement. En fait, la Loi sur la liberté de l'information vient combler le souhait de tous les grands organismes parce qu'elle leur permet de contrecarrer les procédures engagées contre eux par des organismes investis de pouvoirs de réglementation. Si la *Federal Trade Commission* mène une enquête sur une entreprise, il est fort aisé à cette entreprise d'exiger qu'il soit permis à ses avocats de consulter les documents qui constituent le dossier. C'est d'ailleurs ce qui se passe.

Cette loi constitue une arme. Les grandes entreprises qui ont des accointances à Washington apprennent ainsi que quelque chose se passe et, en se rendant sur les lieux, elles demandent à voir les documents; cela entraîne une énorme réaffectation de la main-d'œuvre parce que les seules personnes qui peuvent traiter de ces documents sont celles qui s'occupent du dossier. Cela signifie que cette loi gêne considérablement le fonctionnement normal du gouvernement des États-Unis. Voici donc des coûts d'administration qui ne nous avaient pas été révélés par les chiffres qui nous ont été communiqués. En effet, j'attache très peu d'importance à ces montants, car j'ai l'impression que personne ne veut vraiment savoir combien coûtent ces opérations. Je cherchais à découvrir les coûts réels en termes d'administration, de retard et de tout autre problème.

[Texte]

[Interprétation]

• 1225

Another thing that came through loud and clear to me was the utilization of the Freedom of Information Act by large organizations in competition with each other to pry out what had been confidential information before—trade secrets, relationships with other organizations and what-not. This had the effect of slowing down the co-operation that private groups used to have with government in terms of making information readily available that they did not have to or were not compelled to make available by either legislation or regulation.

Some of the larger regulatory agencies complained that this was indeed becoming a bit of a problem, because the factual base on which they had to make their judgments was narrowing as a result of making this kind of information available.

I want to emphasize that that information and that feeling came from the regulatory agencies per se, not government departments, because I do not believe we really got to see any government departments. Certainly, Dr. French and I did not, and I do not think anybody else did. I think that was an objection to...

**Senator Godfrey:** The State Department?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** State and Justice.

**Mr. Reid:** Well, all right, State Department is an exceptional case and has exceptional problems...

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** And Justice.

**Mr. Reid:** ... and Justice has the FBI criminal records. I was thinking in terms of the issues. I would like to have seen their transportation department; I would like to have seen their Indian affairs, agriculture and this type of thing. We dealt really with specialized agencies and not those, really, who were doing the generality of the work.

Justice was fascinating in a sense because everybody was writing in for their CIA and FBI records. That was quite an exceptional set of circumstances.

The other point that came through to me was the effect of opening up the government information banks on flows of information, types of information and changes in the flows of information through an agency. For example, it was indicated to us that in a number of cases this had not affected the writing of internal memoranda at all. In other cases it had changed dramatically the style, the content and the form.

When pressed to find out whether or not these changes had been bad for the agency or helpful to the agency, the answer was that they could not tell yet because the act had only come into effect in February; the pressure had been building up and a great deal of this information had not yet had to be made available. Where it had been made available, the indication was that the authors were rather uptight about it because they had seen its being used for purposes other than what had been intended and that the material contained had been taken out of context.

Une autre chose que j'ai bien compris, c'est que de grands organismes en compétition les un avec les autres, utilisent la Loi sur la liberté d'information pour obtenir des renseignements qui jusque-là étaient confidentiels—des secrets du métier, des relations avec d'autres organismes et le reste. Cela a ralenti la collaboration des groupes privés avec le gouvernement. Auparavant, ils lui fournissaient de l'information même sans l'obligation d'une loi ou d'un règlement.

Certains des organismes investis d'un pouvoir de réglementation se plaignent que cette situation cause des problèmes. Les faits sur lesquels ils doivent baser leurs jugements diminuent constamment puisque toute l'information est disponible.

Je veux insister sur le fait que ces renseignements et ce sentiment viennent des organismes de réglementation non des départements du gouvernement car, de fait, nous n'avons vu aucun représentant de département comme tel. Du moins, ni M. French ni moi-même ne les avons rencontrés, et je crois que personne d'autre non plus. Je crois l'objection...

**Le sénateur Godfrey:** Du département des Affaires étrangères?

**Le coprésident (M. McCleave):** Des affaires étrangères et de la Justice.

**M. Reid:** D'accord, le département des Affaires étrangères est un cas exceptionnel et fait face à des problèmes extraordinaires...

**Le coprésident (M. McCleave):** Il en est de même pour la Justice.

**M. Reid:** ... et la Justice conserve les dossiers criminels du FBI. Je pensais plutôt aux questions débattus. J'aurais aimé visiter les départements des Transports, des Affaires indiennes, de l'Agriculture et les autres du même genre. Nous avons rencontré seulement des organismes spécialisés, mais personne qui fait le travail en général.

Il a été fascinant de visiter le département de la Justice car tout le monde lui écrit pour demander son dossier du CIA ou du FBI. Cela est assez exceptionnel.

Un autre point assez intéressant est l'effet de rendre accessibles les banques d'information du gouvernement concernant des renseignements de tous genres, leur source et le changement de leur acheminement par l'intermédiaire d'un organisme. On nous a indiqué que, dans un certain nombre de cas, cette nouvelle façon d'agir n'a pas affecté la teneur des notes de services internes. Dans d'autres cas, le style a changé d'une façon dramatique, ainsi que le contenu et la forme.

Nous avons tenté de savoir si ces changements ont été bon ou mauvais pour l'organisme. On n'a pas pu nous répondre car la Loi est en vigueur seulement depuis février. La pression augmente constamment et un certain nombre de renseignements ne sont pas disponibles. Lorsque l'on divulgue cette information, les auteurs sont très mal disposés parce qu'on utilise leurs documents à des fins autres que celles pour lesquelles ils les avaient rédigés et que les renseignements contenus sont pris hors contexte.



## [Text]

One of the reasons given for that, of course, was that it had been written in internal form and made the supposition that people understood what the basic facts of the cases were. Now they were starting to write these memoranda, I was told, in such a way that nobody would be embarrassed if they showed up on the front page of the *Washington Post*.

We were then informed that this had decreased their utility because the kind of exchange that had taken place before was not as full and frank and that this was causing some difficulty.

**Senator Godfrey:** I am sorry, it was exactly the opposite. They said it increased the utility because it was much more understandable, they were not speaking in private languages.

• 1230

**Mr. Reid:** Well, no, in terms of the internal people it did not affect it in that sense. It made it more useful to the people outside who got hold of it. But in terms of the utility to the people within the organization, they found that they were not getting the opinions as strongly held or expressed as before, that they were getting a lot of jargon put in to dress down the differences of opinion. The debates that went on in the administration of particular items of agencies were not as clear-cut and stated as they were before. Obviously, one can understand that, if these documents are likely to be released, if civil servant *a* is taking a position, and civil servant *b* is taking a position, and civil servant *c* is taking three different positions, and all these are released and end up on the front page of the local newspaper, it obviously does create certain difficulties. Consequently, while the debates were still going on, they were not necessarily going on in the full force of the written documentation.

Now, I was referring at this point to the internal memoranda, most of which we were told were supposed to be exempt from the guidelines. But there had been a change, as some material that had previously been considered to be exempt was being made available as a result of court decisions and the defining of the exemptions. There was this problem that was beginning to develop.

Most of the people, though, would seem to indicate that once you got used to the fact that material was going to be made available, and you had taken normal protective action by changing the style, content and form, most people did not worry about it, because there was not anything in it anybody could come back and hang them anyway. I have not come to a conclusion whether this is desirable or not, having had an opportunity to read internal memoranda in the Government of Canada, and I find it may well now result in a substantial improvement.

The last point that I want to make is that anything that we do should take into consideration the kind of information that we are dealing with or the types of information that we get. One of the reasons for that is that information comes in all kinds of packages. It comes partial; it comes quickly; it comes ill-prepared. Most of the documents that flow throughout government with information tend to be partial and incomplete, because you have people who are working on little asides and normally the papers are not put together until they reach a fairly senior level. We have to consider whether we are looking to release opinion material or factual material, and we know the difficulty of separating opinion from fact. I am concerned that we be very careful and define our terms as precisely as we can

## [Interpretation]

Une des raisons invoquées, c'est que lorsqu'on écrit des notes de service internes, on suppose que des destinataires comprennent ou connaissent les faits de base. Maintenant ils rédigent des notes de service de telle façon que personne ne sera dans l'embarras si l'une d'elles apparaît en première page du *Washington Post*.

Cette façon d'agir tend à diminuer l'utilité des notes de service parce que le genre d'échanges qui avait lieu auparavant n'était pas aussi franc ni aussi détaillé. Cela pose certaines difficultés.

**Le sénateur Godfrey:** Vous m'excuserez; selon moi, c'est le contraire. Ils ont dit que cela avait augmenté l'utilité des notes de service parce qu'elles étaient plus compréhensibles, c'est-à-dire qu'on ne parlait plus un langage maison.

**M. Reid:** De toute façon, cela ne fait aucune différence pour les gens de l'organisation en question. Ces notes de service deviennent plus utiles pour les personnes de l'extérieur qui réussissent à les obtenir. À l'intérieur même de l'organisation, ils ont constaté que les opinions sont exprimées avec moins de force, qu'on utilise beaucoup de jargon destiné à voiler les divergences d'opinions. Les discussions tenues au sein de l'administration sur certains points qui ont trait aux organismes ne sont pas exprimées aussi clairement et de façon aussi tranchée qu'auparavant. Évidemment, si ces documents peuvent être publiés et qu'un fonctionnaire prend une position, un autre en adopte une autre, et un troisième prend trois différentes positions, et qu'elles sont toutes publiées à la une du journal de la région, cela posera évidemment certains problèmes. Par conséquent, bien que les discussions se poursuivaient, elles ne touchaient pas nécessairement la pleine valeur du document écrit.

Je parlais des notes de service circulant à l'intérieur des organismes et qui devraient pour la plupart être exemptées des directives. Mais il y a eu un changement, car certains documents qui devaient être exemptés au départ, ont été mis à la disposition de certaines personnes par suite des dispositions des tribunaux et de la définition des exemptions. On commence à faire face à ce genre de problème.

La plupart des gens ont compris, toutefois, qu'à partir du moment où l'on sait que les documents vont être mis à la disposition du public, et qu'on a pris les mesures de protection normales en modifiant le style, le contenu et la forme, la plupart des gens ont dit qu'ils n'auraient aucune crainte parce que personne ne pourrait revenir contre eux. Je ne sais pas si c'est souhaitable ou non, étant donné que j'ai eu l'occasion de lire des notes de service circulant au sein du gouvernement du Canada, et je crois que cela pourrait entraîner une amélioration sensible.

En fin de compte, je voudrais dire que nous devrions toujours tenir compte du genre d'information dont il s'agit ou du genre de renseignements qu'on obtient, car les renseignements sont diffusés sous diverses formes. Parfois, ils sont incomplets; ils arrivent tôt. Parfois, ils n'ont pas été bien préparés. La plupart des documents qui circulent au sein du gouvernement et qui donnent des renseignements sont incomplets car leurs auteurs s'occupent de leur petit domaine et, d'habitude, les documents ne sont rassemblés qu'au moment où ils atteignent le niveau supérieur. Voulons-nous diffuser des documents indiquant des idées ou des faits? Nous savons comment il est difficile de séparer les idées des faits. D'après moi, il nous faudra être très prudents et définir nos termes de façon aussi précise que

[Texte]

when we go into this, and that we look very carefully towards the kind of information that we want to make available.

I, for example, am quite unnerved by the fact that somebody could, in the American system, go in and require my unemployment insurance records, for example, my records and of my having no control over whether they get them or not. These are factors that bothered me.

Overall, I must say I was impressed by the quality of the civil servants that we met in the United States and their commitment to make the Act work.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you, Mr. Reid. Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** I do not want to go over what everybody else has said. I think virtually everything has been said, and any comments I make are going to be very general and very short, because I have another meeting to go to. I know everybody else has to get away.

Initially, I was absolutely amazed at the so-called sweeping nature of the Act itself and the fact that any person can get any record. I would hope that we would take this into consideration when we are preparing any legislation or considering it.

Also, I had great concern about not only the Freedom of Information Act, but the Privacy Act as well, and how the two do not really work together. It seemed to me that we should try to incorporate both of these in any legislation we contemplate as well.

The other points I want to make are with regard to, first of all, disclosure. In my view, I think having an initial disclosure of as much information and documentation as possible will probably mean that there will be fewer requests for information. It seems to me it was well stated that where there is a failure to disclose, there is always a question of whether there is something secret going on, and if you do make some disclosure, maybe the initial disclosure is sufficient.

However, having said that, it seems to me that when there are requests for information, reasons should be given. I think I would certainly want to have some pretty good reasons given for requesting the information, and also very good reasons given for not providing the information when it is asked for. I question this whole business of going to the courts for this kind of thing. I think it is cumbersome and very costly.

That brings up my next point: cost. It seems to me that we have to weigh the cost of providing this kind of information. If you consider the costs and the abuses that may go along with it, they have indicated that so far some 70 per cent of the requests made were somewhat of a frivolous nature or for personal gain and really were not in the spirit and intent of the act itself.

• 1235

Having said that, I would merely finish by saying we have to balance between secrecy and confidentiality on the one hand, and openness on the other hand. This is the dilemma we are in and I hope we will be able to do this without too great a cost to the taxpayers, particularly in view of the Rosenberg case, which they suggested cost some \$250,000, and also in view of the fact that they have estimated that their costs in the ensuing year to operate

[Interprétation]

possible lorsque nous étudierons cette question et nous devons songer très sérieusement au genre de renseignements que nous voulons mettre à la disposition du public.

Par exemple, selon le système américain, quiconque pourra exiger de consulter mon dossier d'assurance-chômage, par exemple; je n'aurai aucunement le pouvoir de l'en empêcher et cela me préoccuperait beaucoup. Ce sont des facteurs qui m'ont préoccupé.

Dans l'ensemble, je dois dire que j'ai été impressionné par la personnalité des fonctionnaires que nous avons rencontrés aux États-Unis et la façon dont ils se sont engagés à faire fonctionner la Loi.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci, monsieur Reid. Monsieur Robinson.

**M. Robinson:** Je ne veux pas répéter tout ce que les autres membres ont dit. Je crois que tout a été dit et mes observations seront très courtes et très générales car je dois me rendre à une autre réunion. Je sais que tout le monde doit partir.

Au début, j'ai été absolument stupéfait par le chambardement qu'entraînerait la loi en elle-même et par le fait que quiconque pourrait obtenir n'importe quel dossier. J'espère que nous en tiendrons compte lorsque nous préparerons une loi ou que nous l'étudierons.

De plus, j'ai été très préoccupé non seulement par la Loi sur la liberté de l'information mais aussi par la Loi sur la vie privée, et par le fait que les deux ne fonctionnent pas vraiment ensemble. Il me semble que nous devrions tenter d'incorporer ces deux mesures dans la loi que nous présenterons.

Aussi, j'aimerais parler d'autres aspects, tout d'abord, la divulgation. D'après moi, si l'on exige au départ la divulgation de tout renseignement et de tout document, il y aura probablement moins de demandes de renseignements. Je suis d'accord avec ce qu'on m'a dit, savoir que lorsqu'on ne divulgue pas un document, on pense qu'il y a anguille sous roche, et que peut-être la divulgation première est suffisante.

Cependant, ceci étant dit, je crois que les gens qui demandent des renseignements devraient en donner la raison. Je voudrais que les gens donnent de très bonnes raisons lorsqu'ils demandent des renseignements et, d'autre part, que l'on donne de très bonnes raisons lorsqu'on refuse de fournir les renseignements demandés. Je ne crois pas qu'il faille avoir recours aux tribunaux pour ce genre de choses. C'est très coûteux.

J'en viens maintenant à mon deuxième point: le coût. Il ne faut pas oublier ce que pareille information coûterait. En effet, jusqu'à présent, 70 p. 100 des demandes d'information étaient de caractère frivole, pour des motifs intéressés, et non conformes à l'esprit de la loi.

Pour terminer, je dirais qu'il faut essayer d'établir un équilibre entre le respect du caractère confidentiel de certains renseignements, d'un part, et le besoin de franchise, d'autre part. Voilà donc le problème que nous devons essayer de résoudre, et j'espère que nous le ferons sans qu'il n'en coûte trop à l'État; n'oubliez pas en effet que l'affaire Rosenberg a coûté \$250,000. Les prévisions pour l'an prochain font état d'un quart à un demi-milliard de



[Text]

under the Freedom of Information Act will be somewhere between a quarter and a half billion dollars.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you, Mr. Robinson, and Senator Godfrey.

**Senator Godfrey:** I have stayed faithfully here when I am due somewhere else just merely to comment on a statement that Mr. Reid made. I think it would be unfortunate if it was left on the record without a comment. I think in the opening part of your statement you really put more emphasis on the use by big business and so on than I heard about when I was there . . .

**Mr. Reid:** I said big organizations . . .

**Senator Godfrey:** . . . or big organizations and so on . . .

**Mr. Reid:** The labour unions were known as being equally guilty.

**Senator Godfrey:** Yes. I am not disputing the individual use, but my impression was not the same in relation. For example, the positive evidence we heard from the FBI was that 85 per cent to 90 per cent of their requests were for personal files, from individuals. I just want to say, without arguing, that could be a matter of opinion.

**Mr. Reid:** There is reason for that, and that is because Dr. French and I saw three regulatory agencies.

**Senator Godfrey:** Therefore you saw, as I suspected, entirely different people than I did because that was not the impression I had.

**Mr. Reid:** That is correct. We deliberately went to find that out, because I heard that was one of the more difficult aspects of it.

**Senator Godfrey:** All right, fine.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you. I gather that I may now present the motion that was agreed on earlier as a report to the House.

Motion agreed to.

**Mr. Robinson:** Do I understand that we will not be having our meeting on Thursday?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** No, this concludes everything until the new year. On your behalf, I want to thank your interpreters and our staff that have worked tirelessly for us, and I wish everyone the best of the season.

[Interpretation]

dollars pour l'application des dispositions de la Loi sur la liberté de l'information.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je vous remercie, monsieur Robinson et monsieur le sénateur Godfrey.

**Le sénateur Godfrey:** Bien qu'étant attendu ailleurs, j'ai suis resté ici pour pouvoir répondre à la déclaration de M. Reid. En effet, dans celle-ci, vous semblez attacher plus d'importance au rôle des grandes entreprises que ce dont j'ai entendu parler, aux États-Unis . . .

**M. Reid:** Je parlais de grosses organisations . . .

**Le sénateur Godfrey:** Oui, les grosses organisations, etc.

**M. Reid:** Les grands syndicats sont reconnus comme étant tout aussi coupables à cet égard.

**Le sénateur Godfrey:** D'accord. Il ne s'agit pas de détails, mais il me semble que votre interprétation de leur importance relative diffère. Ainsi, d'après le FBI, 85 à 90 p. 100 des demandes proviennent de particuliers. Je dis simplement qu'il s'agit, semble-t-il, plutôt d'une question d'opinion.

**M. Reid:** C'est parce que M. French et moi-même avons eu la possibilité de visiter trois organismes investis d'un pouvoir de réglementation.

**Le sénateur Godfrey:** C'est bien ce que je pensais. Nous n'avons pas du tout vu les mêmes personnes.

**M. Reid:** En effet. Nous avons demandé expressément à voir ces autres institutions car nous avons entendu dire que c'était là un des aspects les plus difficiles de la question.

**Le sénateur Godfrey:** D'accord.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je vous remercie. Donc, je puis maintenant présenter la motion qui avait été adoptée plus tôt quant au rapport à la Chambre.

La motion est adoptée.

**M. Robinson:** Nous n'allons pas nous réunir jeudi prochain?

**Le coprésident (M. McCleave):** Non, ceci termine notre calendrier pour cette année. En votre nom à tous, je tiens à remercier nos interprètes ainsi que les membres du personnel qui ont tous travaillé dur, et je présente à tous mes vœux de fin d'année.

APPENDIX "RSI-29"

APPENDICE «RSI-29»

[Traduction]

UNITED STATES:

Freedom of Information Act as Amended  
in 1974 by Public Law 93-502  
(Amendments are underscored)

ÉTATS-UNIS:

Loi sur la liberté de l'information  
modifiée en 1974 par le droit public 93-502  
(les modifications sont soulignées)

552. Public information; agency rules, opinions, orders, records, and proceedings.

552. Information du public; règles, opinions, ordres, dossiers et délibérations des organismes.

(a) Each agency shall make available to the public information as follows:

a) Chaque organisme doit mettre à la disposition du public les renseignements suivants:

(1) Each agency shall separately state and currently publish in the Federal Register for the guidance of the public—

(1) Chaque agence doit exposer séparément et publier dans le Registre fédéral, pour la gouverne du public—

(A) descriptions of its central and field organization and the established places at which, the employees (and in the case of a uniformed service, the members) from whom, and the methods whereby, the public may obtain information, make submittals or requests, or obtain decisions;

A) des descriptions de son organisation centrale et régionale, ainsi que les méthodes permettant au public d'obtenir des renseignements, faire des demandes, présenter des propositions ou obtenir des décisions, les endroits établis où il peut le faire et les employés (ou les membres, s'il s'agit des forces armées, des forces de l'ordre ou autres corps portant l'uniforme) à qui il peut s'adresser à ces fins;

(B) statements of the general course and method by which its functions are channeled and determined, including the nature and requirements of all formal and informal procedures available;

B) des exposés sur la méthode et la voie suivies en général pour l'exercice de ses fonctions, y compris la nature et les exigences et tous les procédés officiels et non officiels utilisables;

(C) rules of procedure, descriptions of forms available or the places at which forms may be obtained, and instructions as to the scope and contents of all papers, reports, or examinations;

C) les règles de procédure, la description des formules disponibles ou des endroits où l'on peut se les procurer, ainsi que des indications sur la portée et la teneur de tous les documents, rapports ou examens;

(D) substantive rules of general applicability adopted as authorized by law, and statements of general policy or interpretations of general applicability formulated and adopted by the agency; and

D) les règles fondamentales d'application générale adoptées en conformité du droit et des exposés des principes généraux ou des interprétations de portée générale formulées et adoptées par l'agence; et

(E) each amendment, revision, or repeal of the foregoing.

E) toute modification, révision ou abrogation de ce qui précède.

Except to the extent that a person has actual and timely notice of the terms thereof, a person may not in any manner be required to resort to, or be adversely affected by, a matter required to be published in the Federal Register and not so published. For the purpose of this paragraph, matter reasonably available to the class of persons affected thereby is deemed published in the Federal Register when incorporated by reference therein with the approval of the Director of the Federal Register.

Une personne ne peut en aucune façon être obligée de tenir compte d'une information qui doit être publiée dans le Registre fédéral et qui ne l'est pas, ni ne peut subir de dommage à cause de cette information, que dans la mesure où elle a été mise au courant en temps voulu du contenu de cette information. Aux fins du présent alinéa, les informations qui sont raisonnablement mises à la disposition de la catégorie de personnes qu'elles concernent sont réputées être publiées dans le Registre fédéral, quand elles y sont invitées sous forme de référence avec l'approbation du directeur du Registre fédéral.

(2) Each agency, in accordance with published rules, shall make available for public inspection and copying—

(2) Chaque organisme, conformément aux règles publiées, doit mettre à la disposition du public, pour consultation et copie:

(A) final opinions, including concurring and dissenting opinions, as well as orders, made in the adjudication of cases;

A) les avis définitifs, concordants et dissidents, de même que les décisions rendues dans le règlement d'une affaire;

(B) those statements of policy and interpretations which have been adopted by the agency and are not published in the Federal Register; and

B) les exposés de principes et interprétations adoptés par l'organisme et non publiés dans le Registre fédéral; et

(C) administrative staff manuals and instructions to staff that affect a member of the public;

C) les manuels administratifs du personnel et les directives au personnel qui touchent un particulier;



unless the materials are promptly published and copies offered for sale. To the extent required to prevent a clearly unwarranted invasion of personal privacy, an agency may delete identifying details when it makes available or publishes an opinion, statement of policy, interpretation, or staff manual or instruction. However, in each case the justification for the deletion shall be explained fully in writing. Each agency shall also maintain and make available for public inspection and copying current indexes providing identifying information for the public as to any matter issued, adopted, or promulgated after July 4, 1967, and required by this paragraph to be made available or published. Each agency shall promptly publish, quarterly or more frequently, and distribute (by sale or otherwise) copies of each index or supplements thereto unless it determines by order published in the Federal Register that the publication would be unnecessary and impracticable, in which case the agency shall nonetheless provide copies of such index on request at a cost not to exceed the direct cost of duplication. A final order, opinion, statement of policy, interpretation, or staff manual or instruction that affects a member of the public may be relied on, used, or cited as precedent by an agency against a party other than an agency only if—

(i) it has been indexed and either made available or published as provided by this paragraph; or

(ii) the party has actual and timely notice of the terms thereof.

(3) Except with respect to the records made available under paragraphs (1) and (2) of this subsection, each agency, upon any request for records which (A) reasonably describes such records and (B) is made in accordance with published rules stating the time, place, fees (if any), and procedures to be followed, shall make the records promptly available to any person.

(4) (A) In order to carry out the provisions of this section, each agency shall promulgate regulations, pursuant to notice and receipt of public comment, specifying a uniform schedule of fees applicable to all constituent units of such agency. Such fees shall be limited to reasonable standard charges for document search and duplication and provide for recovery of only the direct costs of such search and duplication. Documents shall be furnished without charge or at a reduced charge where the agency determines that waiver or reduction of the fee is in the public interest because furnishing the information can be considered as primarily benefiting the general public.

(B) On complaint, the district court of the United States in the district in which the complainant resides, or has his principal place of business, or in which the agency records are situated, or in the District of Columbia, has jurisdiction to enjoin the agency from withholding agency records and to order the production of any agency records improperly withheld from the complainant. In such a case the court shall determine the matter de novo, and may examine the contents of such agency records in

sauf si cette documentation est rapidement publiée et mise en vente. Dans la mesure nécessaire pour empêcher une intrusion manifestement injustifiée dans la vie privée des gens, un organisme peut supprimer des éléments d'identification personnelle dans les avis, déclarations de principe, interprétations, manuels du personnel ou directives qu'il publie ou met à la disposition du public. Dans chaque cas cependant, il doit expliquer en détail et par écrit les motifs de la suppression. Chaque organisme doit aussi tenir et mettre à la disposition du public, pour consultation et copie, des répertoires à jour fournissant des renseignements d'identification personnelle sur des décisions rendues, adoptées ou promulguées après le 4 juillet 1967 et devant être publiées ou mises à la disposition du public en vertu du présent alinéa. Chaque organisme doit publier rapidement, tous les trimestres ou plus souvent, et distribuer (par vente ou autrement) des exemplaires de chaque répertoire ou des suppléments aux répertoires, sauf s'il décide, par un ordre publié dans le Registre fédéral, que la publication en serait inutile et irréalisable. Dans ce cas, l'organisme doit cependant fournir sur demande des exemplaires des répertoires à un prix ne dépassant pas le coût direct de reproduction. Un organisme ne peut se fonder sur une décision définitive, un avis, un exposé de principe, une interprétation, un manuel du personnel ou des directives touchant un particulier, s'en servir ou les citer comme précédents contre une partie autre qu'un organisme que—

(i) si ces informations ont été répertoriées et publiées ou mises à la disposition du public conformément au présent alinéa; ou

(ii) si la partie est mise au courant en temps voulu du contenu de ces informations

3) Sauf pour les dossiers mis à la disposition du public en vertu des alinéas (1) et (2) du présent paragraphe, chaque organisme sur une demande de dossiers qui (a) décrit raisonnablement ces dossiers et (b) est présentée conformément aux règles publiées précisant le moment, l'endroit, les frais (le cas échéant) et la marche à suivre, doit mettre rapidement les dossiers à la disposition de toute personne.

4) (A) Pour se conformer aux dispositions du présent article, chaque organisme doit promulguer, suite à un avis et à la réception des observations du public, des règlements établissant un barème uniforme de prix applicable à tous les éléments constitutifs de cet organisme. Ces prix doivent se limiter aux frais normaux raisonnables pour la recherche et la production de documents et au remboursement des frais directs de cette recherche et de cette reproduction. Les documents seront fournis sans frais ou à frais réduits si selon l'organisme c'est dans l'intérêt du public, parce que la fourniture de l'information peut être considérée comme essentiellement profitable au grand public.

(B) Sur plainte, la cour de district des États-Unis située dans le district où le plaignant réside ou dans lequel se trouve le principal établissement de ses affaires, ou dans lequel se trouvent les dossiers de l'organisme ou située dans le district de Columbia, a compétence pour enjoindre à l'organisme de ne pas refuser de communiquer ses dossiers et pour ordonner la production de ceux d'entre eux qu'il a à tort refusé de communiquer au plaignant. Dans ce cas, la cour doit rendre une nouvelle décision sur

camera to determine whether such records or any part thereof shall be withheld under any of the exemptions set forth in subsection (b) of this section, and the burden is on the agency to sustain its action.

(C) Notwithstanding any other provision of law, the defendant shall serve an answer or otherwise plead to any complaint made under this subsection within thirty days after service upon the defendant of the pleading in which such complaint is made, unless the court otherwise directs for good cause shown.

(D) Except as to cases the court considers of greater importance, proceedings before the district court, as authorized by this subsection, and appeals therefrom, take precedence on the docket over all cases and shall be assigned for hearing and trial or for argument at the earliest practicable date and expedited in every way.

(E) The court may assess against the United States reasonable attorney fees and other litigation costs reasonably incurred in any case under this section in which the complainant has substantially prevailed.

(F) Whenever the court orders the production of any agency records improperly withheld from the complainant and assesses against the United States reasonable attorney fees and other litigation costs, and the court additionally issues a written finding that the circumstances surrounding the withholding raise questions whether agency personnel acted arbitrarily or capriciously with respect to the withholding, the Civil Service Commission shall promptly initiate a proceeding to determine whether disciplinary action is warranted against the officer or employee who was primarily responsible for the withholding. The Commission, after investigation and consideration of the evidence submitted, shall submit its findings and recommendations to the administrative authority to the agency concerned and shall send copies of the findings and recommendations to the officer or employee or his representative. The administrative authority shall take the corrective action that the Commission recommends.

(G) In the event of noncompliance with the order of the court, the district court may punish for contempt the responsible employee, and in the case of a uniformed service, the responsible member.

(5) Each agency having more than one member shall maintain and make available for public inspection a record of the final votes of each member in every agency proceeding.

(6) (A) Each agency, upon any request for records made under paragraph (1), (2), or (3) of this subsection, shall—

(i) determine within ten days (excepting Saturdays, Sundays, and legal public holidays) after the receipt of any such request whether to comply with such request and shall immediately notify the person making such request of such determination and the reasons therefor, and of the right of such person to appeal to the head of the agency any adverse determination; and

l'affaire et peut examiner à huis clos le contenu de ces dossiers pour déterminer s'ils ne doivent pas être communiqués en totalité ou en partie, conformément aux dispenses énumérées au paragraphe b) du présent article, et c'est à l'organisme qu'il incombe de prouver qu'il a agi à juste titre.

(C) Nonobstant toute autre disposition de droit le défendeur doit présenter une réponse ou autre plaidoirie au sujet de toute plainte formulée en vertu du présent paragraphe dans les trente jours de la signification à lui faite de la déclaration dans laquelle est formulée la plainte, sauf si la cour en décide autrement sur présentation de motifs valables par le défendeur.

(D) Sauf pour les affaires jugées particulièrement importantes par la cour, toutes les causes instruites devant la cour de district, comme l'autorise le présent paragraphe, et les appels des décisions rendues par cette cour ont la priorité au registre sur toutes les autres causes et leur audition, leur instruction ou leur débat doivent être fixés à la plus proche date possible et avoir lieu de la façon la plus expéditive.

(E) La cour doit imputer au gouvernement des États-Unis les honoraires raisonnables d'avocat et autres frais judiciaires raisonnables engagés pour toute affaire jugée en vertu du présent article et dans laquelle le plaignant a, dans une large mesure, eu gain de cause.

(F) Chaque fois que la cour ordonne la production de dossiers d'un organisme dont la communication a été à tort refusée au plaignant et impute au gouvernement des États-Unis des honoraires raisonnables d'avocat et autres frais judiciaires raisonnables, qu'elle indique en outre dans une conclusion écrite que les circonstances entourant le refus de communication permettent de se demander si le personnel de l'organisme n'a pas agi arbitrairement ou par caprice en refusant la communication, la Commission de la Fonction publique doit promptement faire le nécessaire pour déterminer s'il y a lieu de prendre des mesures disciplinaires à l'égard du cadre ou de l'employé principalement responsable du refus. Après enquête et examen des preuves apportées, la Commission doit présenter à la direction de l'organisme en cause ses conclusions et ses recommandations et envoyer des copies de ces conclusions et recommandations au cadre ou à l'employé ou à son représentant. La direction doit prendre les mesures correctives recommandées par la Commission.

(G) En cas de non-exécution de l'ordre de la cour, la cour de district peut punir, pour refus d'obtempérer, l'employé responsable, ou, s'il s'agit d'un corps des forces armées, des forces de l'ordre ou autre corps portant l'uniforme, le membre responsable.

5) Chaque organisme comptant plus d'un membre doit tenir et mettre à la disposition du public pour consultation un relevé des votes définitifs de chaque membre dans chaque délibération de l'organisme.

6) (A) Chaque organisme, sur demande de dossiers présentée en vertu des alinéas (1), (2) ou (3) du présent paragraphe, doit:

(i) dans les dix jours de la réception de la demande (samedis, dimanches et jours fériés exceptés), décider s'il doit accéder à la demande et, immédiatement après, informer l'auteur de la demande de sa décision et des raisons de cette décision, ainsi que du droit de celui-ci d'en appeler de toute décision négative à la direction de l'organisme; et



(ii) make a determination with respect to any appeal within twenty days (excepting Saturdays, Sundays, and legal public holidays) after the receipt of such appeal. If on appeal the denial of the request for records is in whole or in part upheld, the agency shall notify the person making such request of the provisions for judicial review of that determination under paragraph (4) of this subsection.

(B) In unusual circumstances as specified in this subparagraph, the time limits prescribed in either clause (i) or clause (ii) of subparagraph (A) may be extended by written notice to the person making such request setting forth the reasons for such extension and the date on which a determination is expected to be dispatched. No such notice shall specify a date that would result in an extension for more than ten working days. As used in this subparagraph, 'unusual circumstances' means, but only to the extent reasonably necessary to the proper processing of the particular request—

(i) the need to search for and collect the requested records from field facilities or other establishments that are separate from the office processing the request;

(ii) the need to search for, collect, and appropriately examine a voluminous amount of separate and distinct records which are demanded in a single request; or

(iii) the need for consultation, which shall be conducted with all practicable speed, with another agency having a substantial interest in the determination of the request or among two or more components of the agency having substantial subject-matter interest therein.

(C) Any person making a request to any agency for records under paragraph (1), (2), or (3) of this subsection shall be deemed to have exhausted his administrative remedies with respect to such request if the agency fails to comply with the applicable time limit provisions of this paragraph. If the Government can show exceptional circumstances exist and that the agency is exercising due diligence in responding to the request, the court may retain jurisdiction and allow the agency additional time to complete its review of the records. Upon any determination by an agency to comply with a request for records, the records shall be made promptly available to such person making such request. Any notification of denial of any request for records under this subsection shall set forth the names and titles or positions of each person responsible for the denial of such request.

(b) This section does not apply to matters that are—

(1) (A) specifically authorized under criteria established by an Executive order to be kept secret in the interest of national defense or foreign policy and (B) are in fact properly classified pursuant to such Executive order;

(2) related solely to the internal personnel rules and practices of an agency;

(3) specifically exempted from disclosure by statute;

(4) trade secrets and commercial or financial information obtained from a person and privileged or confidential;

(ii) rendre une décision au sujet d'un appel dans les vingt jours de la réception de celui-ci (samedis, dimanches et jours fériés exceptés). Si l'appel, le refus d'une demande de dossiers est partiellement ou entièrement maintenu, l'organisme doit informer l'auteur de la demande des dispositions de l'alinéa (4) du présent paragraphe prévoyant une révision judiciaire de ce refus;

(B) Dans des circonstances exceptionnelles précisées dans le présent sous-alinéa, les délais prévus en (i) et (ii) du sous-alinéa (A) peuvent être prolongés par avis écrit à l'auteur de la demande exposant les raisons de cette prolongation et indiquant la date prévue pour l'envoi de la décision. Un tel avis ne peut indiquer une date prolongeant de plus de dix jours ouvrables le délai prévu. Aux fins du présent sous-alinéa, «circonstances exceptionnelles» a, dans la mesure raisonnablement nécessaire au traitement de la demande en question et non au delà, le sens suivant:

(i) obligation de chercher et d'aller prendre dans les postes régionaux ou ailleurs les dossiers demandés qui ne se trouvent pas au bureau traitant la demande;

(ii) obligation de chercher, d'aller prendre et de bien étudier un grand nombre de dossiers distincts qui font l'objet d'une seule demande; ou

(iii) obligation de consulter, le plus rapidement possible, un autre organisme pour lequel le jugement de la demande présente un intérêt important ou deux ou plusieurs éléments de l'organisme pour lesquels ce jugement concerne une question qui présente un intérêt important.

(C) Quiconque présente une demande de dossiers à un organisme en vertu des alinéas (1), (2) ou (3) du présent paragraphe est réputé avoir épuisé ses recours administratifs concernant cette demande si l'organisme ne se conforme pas aux dispositions applicables du présent paragraphe relatives au délai. Si le gouvernement peut prouver qu'il existe des circonstances exceptionnelles et que l'organisme s'efforce de répondre à la demande le plus vite possible, la cour peut surseoir au jugement et accorder à l'organisme plus de temps pour terminer l'étude des dossiers. Si un organisme décide d'accéder à une demande de dossiers, les dossiers doivent être rapidement mis à la disposition de l'auteur de la demande. Tout avis de refus d'une demande de dossiers en vertu du présent paragraphe doit préciser les noms et les titres ou fonctions de tous les responsables du refus.

b) Le présent article ne s'applique pas—

1) (A) A ce qu'il est spécifiquement permis de tenir secret, selon des critères établis par décret-loi, dans l'intérêt de la défense nationale ou de la politique étrangère et (B) et qui porte en fait la cote de sécurité requise conformément à ce décret-loi;

2) A ce qui se rapporte uniquement aux règles et pratiques internes relatives au personnel d'un organisme;

3) A ce qui est spécifiquement soustrait à la divulgation par une loi;

4) Aux secrets industriels et commerciaux ni aux renseignements financiers obtenus d'une personne à titre privilégié ou confidentiel;

(5) inter-agency or intra-agency memorandums or letters which would not be available by law to a party other than an agency in litigation with the agency;

(6) personnel and medical files and similar files the disclosure of which would constitute a clearly unwarranted invasion of personal privacy;

(7) *investigatory records compiled for law enforcement purposes, but only to the extent that the production of such records would (A) interfere with enforcement proceedings, (B) deprive a person of a right to a fair trial or an impartial adjudication, (C) constitute an unwarranted invasion of personal privacy, (D) disclose the identity of a confidential source and, in the case of a record compiled by a criminal law enforcement authority in the course of a criminal investigation, or by an agency conducting a lawful national security intelligence investigation, confidential information furnished only by the confidential source, (E) disclose investigative techniques and procedures, or (F) endanger the life or physical safety of law enforcement personnel;*

(8) contained in or related to examination, operating, or condition reports prepared by, on behalf of, or for the use of an agency responsible for the regulation or supervision of financial institutions; or

(9) geological and geophysical information and data, including maps, concerning wells.

*Any reasonably segregable portion of a record shall be provided to any person requesting such record after deletion of the portions which are exempt under this subsection.*

(c) This section does not authorize withholding of information or limit the availability of records to the public, except as specifically stated in this section. This section is not authority to withhold information from Congress.

(d) *On or before March 1 of each calendar year, each agency shall submit a report covering the preceding calendar year to the Speaker of the House of Representatives and President of the Senate for referral to the appropriate committees of the Congress. The report shall include—*

(1) *the number of determinations made by such agency not to comply with requests for records made to such agency under subsection (a) and the reasons for each such determination;*

(2) *the number of appeals made by persons under subsection (a)(6), the result of such appeals, and the reason for the action upon each appeal that results in a denial of information;*

(3) *the names and titles or positions of each person responsible for the denial of records requested under this section, and the number of instances of participation for each;*

(4) *the results of each proceeding conducted pursuant to subsection (a)(4)(F), including a report of the disciplinary action taken against the officer or employee who was primarily responsible for improperly withholding records or an explanation of why disciplinary action was not taken;*

5) Aux lettres ou notes de service entre organismes ou à l'intérieur d'un organisme qui ne seraient légalement accessibles qu'à un autre organisme en procès avec l'organisme;

6) Aux fiches personnelles, médicales ou autres dont la divulgation constituerait une intrusion nettement injustifiée dans la vie privée;

7) *Aux dossiers d'enquête établis en vue de l'exécution des lois, dans la mesure où leur production (A) générerait les procédures d'exécution, (B) priverait une personne de son droit à un procès équitable ou à un jugement impartial, (C) constituerait une intrusion injustifiée dans la vie privée, (D) permettrait d'identifier une source confidentielle et, s'il s'agit d'un dossier établi par une autorité chargée de l'application du droit pénal au cours d'une enquête criminelle ou par un organisme effectuant légalement une enquête sur la sécurité nationale, des renseignements confidentiels uniquement par la source confidentielle, (E) révélerait des techniques et des procédés d'enquête, ou (F) mettrait en danger la vie ou la sécurité physique du personnel chargé de l'application des lois;*

8) Aux renseignements que contiennent ou qui concernent les rapports d'examen, de fonctionnement ou de situation rédigés soit par un organisme chargé de la réglementation ou de la surveillance d'institutions financières, soit en son nom ou pour son usage; ou

9) aux renseignements et données géologiques et géophysiques, y compris les cartes, concernant des puits.

*Toute partie raisonnablement isolable d'un dossier doit être fournie à quiconque demande le dossier après retrait des parties soustraites à la divulgation par le présent paragraphe.*

(c) Le présent article n'autorise le refus de communication de renseignements et ne limite l'accès du public aux dossiers, que dans les cas qui y sont précisés. Le présent article ne permet pas de refuser de communiquer des renseignements au congrès.

(d) *Au plus tard le 1<sup>er</sup> mars de chaque année civile, chaque organisme doit présenter un rapport des activités de l'année précédente au Président de la Chambre des représentants et au Président du Sénat pour renvoi aux comités appropriés du Congrès. Le rapport doit comprendre:*

(1) *le nombre de cas dans lesquels l'organisme a refusé de satisfaire à des demandes de dossiers en vertu du paragraphe a) et les raisons de chacune de ces décisions;*

(2) *le nombre d'appels interjetés en vertu du paragraphe a) (6), le résultat de ces appels et les raisons de chacune des décisions d'appel dont l'effet est un refus de communication de renseignements;*

(3) *les noms et titres ou fonctions de chaque personne responsable d'un refus de dossiers demandés en vertu du présent article et le nombre de décisions auxquelles chacune a participé;*

(4) *les résultats de toute enquête faite par la Commission de la Fonction publique en vertu du paragraphe a) (4) (F) y compris un rapport des mesures disciplinaires prises à l'égard du cadre ou de l'employé principalement responsable du refus injustifié de communication des dossiers ou une explication indiquant pourquoi ces mesures n'ont pas été prises;*



(5) a copy of every rule made by such agency regarding this section;

(6) a copy of the fee schedule and the total amount of fees collected by the agency for making records available under this section; and

(7) such other information as indicates efforts to administer fully this section.

The Attorney General shall submit an annual report on or before March 1 of each calendar year which shall include for the prior calendar year a listing of the number of cases arising under this section, the exemption involved in each case, the disposition of such case, and the cost, fees, and penalties assessed under subsection (a)(4)(E), (F), and (G). Such report shall also include a description of the efforts undertaken by the Department of Justice to encourage agency compliance with this section.

(e) For purposes of this section, the term 'agency' as defined in section 551(1) of this title includes any executive department, military department, Government corporation, Government controlled corporation, or other establishment in the executive branch of the Government (including the Executive Office of the President), or any independent regulatory agency.

#### LEGISLATIVE HISTORY

##### 1966 ACT

##### HEARINGS:

Senate Committee on the Judiciary, Hearings on S. 1160, May 12, 13, 14, and 21, 1965.

Senate Committee on the Judiciary, Hearings on S. 1663, July 21, 22, and 23, 1964.

House Committee on Government Operations, Hearings on H.R. 5012, March 30 and 31, April 1, 2, and 5, 1956 (and Appendix).

##### SENATE PASSAGE—88th CONGRESS:

S. Rept. No. 1219, 88th Cong., and 2nd Sess. (S. 1666).

Considered and passed Senate, July 28, 1964, 110 Cong. Rec. 17086.

On motion to reconsider, July 31, 1964, 110 Cong. Rec. 1766.

##### REPORTS ON S. 1160-89th CONGRESS:

S. Rept. No. 13, 89th Cong., 1st Sess., Committee on the Judiciary, October 4, 1965.

H. Rept. No. 1497, 89th Cong., 2nd Sess., Committee on Government Operations, May 9, 1966.

##### FLOOR CONSIDERATION OF S. 1160-89th CONGRESS:

Considered and passed Senate, October 13, 1965, 111 Cong. Rec. 26820.

Considered and passed House, June 20, 1966, 112 Cong. Rec. 13007.

(5) une copie de toute décision de l'organisme concernant le présent article;

(6) une copie de barème de prix et le montant total perçu par l'organisme pour la mise des dossiers à la disposition du public en vertu du présent article; et

(7) tout autre renseignement indiquant un effort en vue de l'application intégrale du présent article.

Chaque année, au plus tard le 1<sup>er</sup> mars, le procureur général doit présenter un rapport annuel indiquant, pour l'année civile précédente, le nombre de procès intentés aux termes du présent article, l'exemption en cause dans chaque cas, le jugement rendu dans chaque affaire, ainsi que les frais, honoraires et peines pécuniaires, imputés ou imposés conformément au paragraphe a) (4) (E) (F) et (G). Le rapport doit aussi décrire les efforts faits par le Département de la Justice pour encourager les organismes à se conformer au présent article.

e) Aux fins du présent article, le terme «organisme», tel qu'il est défini à l'article 551 (1) de la présente loi, s'entend de tout département administratif ou militaire, toute société du gouvernement (y compris les services administratifs du Président) ou tout organisme de réglementation indépendant.

#### HISTORIQUE DE LA LÉGISLATION

##### LOI DE 1966

##### SÉANCES:

Comité du Sénat sur le système judiciaire, Séances sur le bill S 1160 du Sénat les 12, 13, 14 et 21 mai 1965

Comité du Sénat sur le système judiciaire, Séances sur le bill S. 1663 du Sénat les 21, 22 et 23 juillet 1964

Comité de la Chambre sur les activités du gouvernement, Séances sur le bill H.R. 5012 de la Chambre des représentants, les 30 et 31 mars, 1<sup>er</sup>, 2 et 5 avril 1956 (et annexe).

##### ADOPTION AU SÉNAT—88<sup>e</sup> CONGRÈS

Rapport du Sénat n° 1219, 88<sup>e</sup> Congrès et 2<sup>e</sup> session (S. 1666)

Étudié et adopté par le Sénat le 28 juillet 1964, 110, Rec. du Congrès 17086

Sur motion de réexamen le 31 juillet 1964, 110 Rec. du Congrès 17666

##### RAPPORTS SUR LE BILL S. 1160—89<sup>e</sup> CONGRÈS

Rapport du Sénat n° 813, 89<sup>e</sup> Congrès, 1<sup>re</sup> session, Comité sur système judiciaire, le 4 octobre 1965.

Rapport de la Chambre n° 1497, 89<sup>e</sup> Congrès, 2<sup>e</sup> session, Comité sur les activités du gouvernement, le 9 mai 1966.

##### ÉTUDE À LA CHAMBRE DU BILL S. 1160—89<sup>e</sup> CONGRÈS:

Étudié et adopté au Sénat le 13 octobre 1965, 111 Recommandation du Congrès 26820

Étudié et adopté à la Chambre le 20 juin 1966, 112 Recommandation du Congrès 13007.

## 1974 ACT

## HEARINGS:

House Committee on Government Operations, May 2, 7, 8, 10, and 16, 1973.

Senate Committee on the Judiciary, April 10, 11, 12, May 8, 9, 10, 16, June 7, 8, 11, and 26, 1972 (and Appendix).

## HOUSE REPORTS:

No. 93-876 (Comm. on Government Operations) and No. 93-1380 (Comm. of Conference).

## SENATE REPORTS:

No. 93-854 accompanying S. 2543 (Comm. on the Judiciary) and No. 93-1200 (Comm. of Conference).

## CONGRESSIONAL RECORD, Vol. 120 (1974):

March 14, considered and passed House.

May 30, considered and passed Senate, amended in lieu of S. 2543.

October 1, Senate agreed to conference report.

October 7, House agreed to conference report.

## WEEKLY COMPILATION OF PRESIDENTIAL DOCUMENTS, Vol. 10, No. 42:

October 17, vetoed; Presidential message.

## CONGRESSIONAL RECORD, Vol. 120 (1974):

November 20, House overrode veto.

November 21, Senate overrode veto.

## LOI DE 1974

## SÉANCES:

Comité de la Chambre sur les activités du gouvernement, les 2, 7, 8, 10 et 16 mai 1973

Comité du Sénat sur le système judiciaire, les 10, 11, 12 avril, 8, 9, 10 et 16 mai, 7, 8, 11 et 26 juin 1972 (et annexe)

## RAPPORTS DE LA CHAMBRE:

N° 93-876 (Comité sur les activités du gouvernement) et n° 93-1380 (Comité de la Conférence)

## RAPPORTS DU SÉNAT:

N° 93-854 annexé au bill S. 2345 du Sénat (Comité sur le système judiciaire) et n° 93-1200 (Comité de la Conférence)

## DOSSIER DU CONGRÈS, vol. 120 (1974)

le 14 mars, étudié et adopté par la Chambre

le 30 mai, étudié et adopté au Sénat, amendé au lieu du bill S. 2345 du Sénat

le 1<sup>er</sup> octobre, le Sénat accepte le rapport de la Conférence

le 7 octobre, la Chambre accepte le rapport de la Conférence

## RELÈVE HEBDOMADAIRE DES DOCUMENTS PRÉSIDENTIELS, vol. 10, n° 42:

veto le 17 octobre, message du Président

## DOSSIER DU CONGRÈS, vol. 120 (1974)

le 20 novembre, la Chambre passe outre au veto;

le 21 novembre, le Sénat passe outre au veto.



APPENDIX "RSI-30"

OFFICIALS AND CONGRESSMEN WHO BRIEFED  
MEMBERS OF THE  
STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS  
AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS  
IN WASHINGTON, D.C., DECEMBER 9 to 11, 1975.

TUESDAY, DECEMBER 9, 1975:

State Department:

- Mr. William D. Blair,  
Deputy Assistant Secretary of State for Public  
Affairs;
- Mr. Mark Feldman,  
Deputy Legal Adviser;
- Mrs. Barbara Ennis,  
Head, State Department Freedom of Information  
Unit.

WEDNESDAY, DECEMBER 10, 1975, a.m.:

Department of Justice:

- Mr. Robert L. Saloschin,  
Chairman, Department of Justice Freedom of Infor-  
mation Committee;
- Mr. Quinlan Shea,  
Chief, Freedom of Information and Privacy Unit,  
Office of the Deputy Attorney General;
- Mr. Leon Ulman,  
Deputy Assistant Attorney General,  
Office of Legal Counsel.

WEDNESDAY, DECEMBER 10, 1975, p.m.:

- Mr. John N. Erlenborn (Republican, Illinois),  
Ranking Minority Member,  
Government Operations Subcommittee,  
House of Representatives.

THURSDAY, DECEMBER 11, 1975, a.m.:

Office of Management and Budget:

- Mr. Robert Bedell,  
Assistant General Counsel.

Federal Bureau of Investigation:

- Mr. John J. McDermott,  
Assistant Director,  
Files and Communications Division;
- Mr. James M. Powers,  
Chief of Freedom of Information—Privacy Section;
- Mr. Allen McCreight,  
No. 1 Man to Chief of Freedom of Information—  
Privacy Section;
- Mr. Richard C. Dennis,  
Head of Privacy Unit.

APPENDICE «RSI-30»

REPRÉSENTANTS ET CONGRESSISTES QUI ONT  
FAIT UN EXPOSÉ  
AUX MEMBRES DU COMITÉ MIXTE PERMANENT  
DES RÈGLEMENTS  
ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES  
À WASHINGTON, D.C., du 9 au 11 DÉCEMBRE 1975.

LE MARDI 9 DÉCEMBRE 1975:

Département d'État:

- M. William D. Blair,  
Sous-secrétaire adjoint d'État des Affaires publi-  
ques;
- M. Mark Feldman,  
Sous-conseiller juridique;
- M<sup>me</sup> Barbara Ennis,  
Chef, section de la Liberté et de l'information du  
Département d'État.

LE MERCREDI 10 DÉCEMBRE 1975, a.m.:

Ministère de la Justice:

- M. Robert L. Saloschin,  
Président, Comité sur la liberté d'information du  
ministère de la Justice;
- M. Quinlan Shea,  
Chef, Section de la liberté d'information et de la vie  
privée,  
Bureau du sous-procureur général;
- M. Léon Ulman,  
Sous-procureur général adjoint,  
Bureau du conseiller juridique.

LE MERCREDI 10 DÉCEMBRE 1975, p.m.:

- M. John N. Erlenborn (Républicain, Illinois),  
Membre de la Ranking Minority,  
Sous-comité des opérations gouvernementales,  
Chambre des représentants.

LE JEUDI 11 DÉCEMBRE 1975, a.m.:

Bureau de l'administration et du budget:

- M. Robert Bedell,  
Conseiller général adjoint.

Bureau fédéral des enquêtes:

- M. John J. McDermott,  
Directeur adjoint,  
Division des dossiers et des communications;
- M. James M. Powers,  
Chef de la section de la liberté de l'information—vie  
privée;
- M. Allen McCreight,  
Premier adjoint du chef de la section de la liberté de  
l'information—vie privée;
- M. Richard C. Dennis,  
Chef de la Section de la vie privée.

THURSDAY, DECEMBER 11, 1975, p.m.:

Ralph Nader's Public Interest Organization:

Mr. Mark Lynch,  
Director, Freedom of Information Clearing House;

Mr. Mort Halpern,  
Director, Project on National Security and Civil  
Liberties.

Senator Michael Gravel (Democrat, Alaska)

LE JEUDI 11 DÉCEMBRE 1975, p.m.:

*Ralph Nader's Public Interest Organization:*

M. Mark Lynch,  
Directeur, Chambre de compensation de la liberté  
d'information;

M. Mort Halpern,  
Directeur, Projet sur la sécurité nationale et les  
libertés civiles.

Le sénateur Michael Gravel (Démocrate, Alaska)











Committee  
Public  
D

**Issue No. 54**

Thursday, January 29, 1976

**Joint Chairmen:**

**Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Robert McCleave, M.P.**

**Fascicule n° 54**

Le jeudi 29 janvier 1976

**Coprésidents:**

**Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Robert McCleave, député**

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité mixte permanent des*

## **Regulations and other Statutory Instruments**

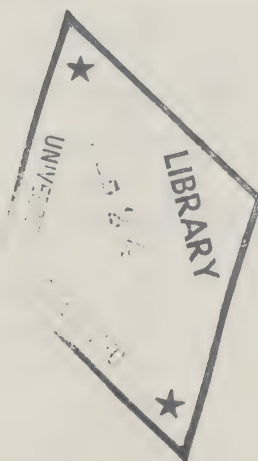
## **Règlements et autres textes réglementaires**

**RESPECTING:**

**Review of Statutory Instruments**

**CONCERNANT:**

**Examen des textes réglementaires**



**First Session**

**Thirtieth Parliament, 1974-75-76**

**Première session de la**

**trentième législature, 1974-1975-1976**



STANDING JOINT COMMITTEE ON  
REGULATIONS AND OTHER  
STATUTORY INSTRUMENTS

*Joint Chairmen:*

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

*Vice-Chairman:*

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

*Representing the Senate:*

*Senators:*

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

*Representing the House of Commons:*

*Messrs.*

Baker ( <i>Gander-</i> <i>Twillingate</i> )	Béchar
Balfour	Blais
	Brewin

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES  
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES  
RÉGLEMENTAIRES

*Coprésidents:*

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

*Vice-président:*

M. Kenneth Robinson, député

*Représentant le Sénat:*

*Les sénateurs:*

Riel	Yuzyk—(8)
Robichaud	

*Représentant la Chambre des communes:*

*Messieurs*

Fairweather	Leblanc
Hnatyshyn	(Laurier)
Laprise	Reid—(12)

(Quorum 7)

*Les cogreffiers du Comité*

Michael A. Measures

Denis Bouffard

*Joint Clerks of the Committee*

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On Thursday, January 29, 1976:

Mr. Balfour replaced Mr. Baldwin

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le jeudi 29 janvier 1976:

M. Balfour remplace M. Baldwin

ERRATA

*Issue No. 53, page 53:4, Issue No. 53, page 53:45,*

*in the sixth last line: in line 4:*

*between "32," and "41," for "underscored"*

*insert "40," read "in italics".*

*Fascicule n° 53, page 53:4, Fascicule n° 53, page 53:45,*

*à la sixième ligne de la fin: à la 4<sup>e</sup> ligne:*

*entre «32,» et «41,» au lieu de «soulignées»*

*insérer «40,» lire «en italiques».*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JANUARY 29, 1976  
(57)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:12 a.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

*Representing the Senate:* The Honourable Senator Forsey.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Balfour, Béchard, Blais, Fairweather, Hnatyshyn and McCleave.

*In attendance:* Mr. Graham C. Eglinton and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (See *Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

The Committee considered correspondence dated May 6, 1975 and June 2, 1975 between Counsel to the Committee and the Director, Legal Services, Department of Manpower and Immigration, and correspondence dated September 2, 1975 and October 28, 1975 between the Joint Chairman Senator Forsey and the Deputy Attorney General, relating to Immigration Special Relief Regulations.

*Agreed,*—That a meeting of the Subcommittee on Agenda and Procedure be called to consider future business of the Committee concerning regulations and other statutory instruments.

The Committee considered: correspondence dated September 15, 1975 between Counsel to the Committee and the Deputy Attorney General, relating to SI/74-127 Commercial Samples Remission Order; correspondence Dated July 21, 1975 and November 5, 1975 between Counsel to the Committee and the Director, Legal Services, Department of Manpower and Immigration, relating to Departmental Guidelines and Manuals issued to Immigration Officers; Report of Counsel to the Committee, on the Conference with Messrs. McIntosh and Ross of the office of the Legal Adviser to the Privy Council Office, held at the Department of Justice, 21st November, 1975.

Counsel to the Committee answered questions.

At 11:58 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 29 JANVIER 1976  
(57)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui 11 h 12 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Robert McCleave (coprésidents).

*Représentant le Sénat:* L'honorable sénateur Forsey.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Balfour, Béchard, Blais, Fairweather, Hnatyshyn et McCleave.

*Aussi présents:* M. Graham C. Eglinton et M<sup>lle</sup> Lise Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38 (Voir *procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule n° 1*).

Le Comité étudie la correspondance du 6 mai 1975 et du 2 juin 1975 échangée par le conseiller du Comité et le directeur du contentieux du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, ainsi que celle du 2 septembre 1975 et du 28 octobre 1975, échangée par le coprésident, le sénateur Forsey, et le sous-procureur général, au sujet du Règlement de dispense—immigration.

*Il est convenu,*—Qu'une séance du sous-comité du programme et de la procédure soit convoquée pour étudier les prochains travaux du Comité sur les règlements et autres textes réglementaires.

Le Comité étudie la correspondance du 15 septembre 1975 échangée par le conseiller du Comité et le sous-procureur général, sur le TR/74-127—Décret de remise visant les échantillons commerciaux; la correspondance échangée le 21 juillet 1975 et le 5 novembre 1975 par le conseiller du Comité et le directeur du contentieux du ministère de la Main-d'œuvre et de l'immigration, sur les directives et les manuels du ministère à l'usage des agents de l'immigration; le rapport du conseiller du Comité sur la réunion avec MM. McIntosh et Ross du Bureau du Conseiller juridique du Conseil privé, réunion tenue au ministère de la Justice, le 21 novembre 1975.

Le conseiller du Comité répond aux questions.

A 11 h 58, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le cogreffier du Comité*

Michael A. Measures

*Joint Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, January 29, 1976

[Text]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Perhaps we could come to order. As I was explaining in an informal manner and would like to now in a formal manner, after first saying "Happy New Year" to everybody, I have asked counsel, at the request of some members of Parliament, to make a report on the operations of the lobster licence regulations. There is quite a concern in Atlantic Canada about the new policy that is proposed. So, Mr. Eglington and Miss Mayrand, would you take that upon yourselves to have some kind of report at an early meeting?

This morning our agenda consists of various matters which have arisen in the past. As co-Chairman, do you think we have sufficient to proceed? We have an excellent group but it is a small group.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, yes, I should think so. We have the legal right to proceed and I think we may as well; and those who are not here can look over the discussion in the transcript and then, if they feel there is some point they want to raise, I should think they could raise it later.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right, then.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I suspect that we will cover most of the points here with the people who are here, and that there will not be many supplementary observations necessary.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Perhaps, before we get into that, since I had made the request about the fisheries regulation at the suggestion of other members, we also will have questions relating to the anti-inflation regulations. Did the members have any suggestions in that direction?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** We have got something down here on the agenda about that, have we not?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes. Is there any kind of flak back? I received them; I took them home; and I did read a little bit into them. Mr. Eglington and Miss Mayrand, can you report how far your own consideration of these regulations has gotten?

**Mr. G. C. Eglington (Counsel to the Committee):** Well, I have read them but I cannot say that I understand them. And I rather think the only way that one could ever understand them is to be faced with concrete situations and have to work them out like a schoolboy going to a book of formulae with his chemistry exercises.

One of the matters that I put on that memorandum about the Steering Committee is that it would probably assist us if we went to one of the Board's seminars. However, the Board has reported that their seminars are booked up. Perhaps some pressure from high places may make some room available.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 29 janvier 1976

[Interpretation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Peut-être serait-il bon de nous mettre à l'œuvre. J'ai mentionné dans mes propos décousus, et j'aimerais maintenant le déclarer de façon officielle, après vous avoir d'abord souhaité une heureuse année, que j'ai demandé à notre conseiller juridique, à la demande de plusieurs députés, de faire rapport sur la façon dont sont appliqués les règlements relatifs à la délivrance de permis pour la pêche du homard. Il y a beaucoup de malaises dans l'Atlantique canadien au sujet de la nouvelle politique qui est proposée. Monsieur Eglington et mademoiselle Mayrand, pourriez-vous présenter un rapport quelconque prochainement?

Notre ordre du jour comporte divers problèmes. Estimez-vous qu'ils sont en nombre suffisant pour que nous commençons? Nous avons un groupe excellent même s'il n'est pas nombreux.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui, je le pense. Nous sommes dans nos droits et rien ne s'oppose à la tâche; ceux qui sont absents peuvent consulter la transcription et, s'ils estiment devoir rappeler certains points, ils pourront le faire plus tard.

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien, allons-y.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je présume que nous pourrions régler le gros de la question avec ceux qui sont présents et je prévois très peu d'observations supplémentaires.

**Le coprésident (M. McCleave):** Il conviendrait peut-être de signaler d'abord, puisque ma demande concernant les règlements de la pêche m'était suggérée par des députés, que nous traitons aussi des règlements anti-inflationnistes. Est-ce que les membres du Comité ont quelque chose à suggérer en ce sens?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Cette question est inscrite à l'ordre du jour, n'est-ce pas?

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui. Est-ce qu'il y a des réactions? J'ai reçu les textes, je les ai emportés chez moi, et je les ai lu en partie. Monsieur Eglington et mademoiselle Mayrand, pourriez-vous exposer dans un rapport jusqu'où vous avez poussé votre examen de ces règlements?

**M. G. C. Eglington (Conseiller juridique auprès du Comité):** Je les ai lus, mais je n'irai pas jusqu'à dire que je les ai compris. J'ai le sentiment que le seul moyen de pouvoir les interpréter, c'est de se trouver face aux problèmes et d'essayer de les résoudre, comme à la petite école, devant les formules de chimie.

Un des points que j'ai signalés dans le mémoire adressé au Comité de direction, c'est que nous pourrions assister aux séminaires de la Commission. Toutefois, la Commission a déclaré qu'elle opérerait à guichet fermé. Des pressions en haut lieu créeraient peut-être l'espace voulu.

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Is there not a seminar coming up for members of Parliament Hill?

**Mr. Blais:** Yes, it is a simplified version.

**Mr. Béchard:** Did you already meet with the chairman or...

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** No, I have had no such meetings as that.

**Mr. Béchard:** Were you invited to a meeting?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I think there was some notice that came out during the recess that we were asked to some briefing...

**Mr. Béchard:** On February 2. I know because we were invited, too, for February 2 at nine o'clock in the morning, which is a Monday morning. What do you think about Monday morning? Does that suit you, everybody in your party, on Monday morning?

**Mr. Balfour:** Probably not.

**Mr. Blais:** We are going to be around, in any event, because we are having a national caucus that weekend.

**Mr. Béchard:** On February 2?

**Mr. Blais:** On February 7.

**Mr. Béchard:** No. On February 2. That is next Monday.

• 1115

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** My recollection is that I heard some members of our party—I will not say where—suggest that this was highly inconvenient.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Nine o'clock is not a good hour. It is Monday morning too.

**Mr. Béchard:** Monday morning. It is not that it is 9 o'clock but that it is Monday morning.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Should we then, as a Committee with special responsibilities, have a meeting with some of the people from the Anti-Inflation Board? Since regulations are referred to us permanently, it may be that on looking over something we may have no comment on it at the time, but three or four months later we may wish to say something about that precise regulation or aspect of the regulation.

**Mr. Blais:** In preparation for that, the problem is that there are so many regulations, they are so involved and there are so many groups that are affected that if we launch into an investigation into the regulations as a committee we might be swimming in them for a very lengthy period indeed.

I was wondering whether perhaps there might not be delimitation of those areas that give some cause for concern. I had occasion to discuss with certain people who are interested the regulations as they affect the professionals, namely, barristers and solicitors, and they tend to be rather confusing, I must agree. However, going into a study of those particular regulations may be counterproductive. There may be some general area that we might go into more profitably. I have no opinion at all, and I was wondering whether perhaps Mr. Eglington or Miss Mayrand might.

[Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** N'a-t-on pas prévu un séminaire auquel doivent assister les députés de la Chambre?

**M. Blais:** Oui, selon une version simplifiée.

**M. Béchard:** Avez-vous réellement communiqué avec le président ou...

**Le coprésident (M. McCleave):** Non, je n'ai eu aucune rencontre de cette nature.

**M. Béchard:** Avez-vous été invité à une réunion?

**Le coprésident (M. McCleave):** Je crois que pendant l'ajournement nous avons été convoqués à une séance d'information...

**M. Béchard:** Le 2 février. Je suis au courant car nous avons aussi été invités; nous avons été convoqués pour 9 h 00 du matin le lundi 2 février. Que pensez-vous du lundi matin? Est-ce que cela vous convient? est-ce que cela convient à tous ceux de votre parti?

**M. Blafour:** C'est peu probable.

**M. Blais:** Nous serons dans les environs, en tout état de cause, car nous avons une réunion du caucus national au cours de cette fin de semaine.

**M. Béchard:** Le 2 février.

**M. Blais:** Le 7 février.

**M. Béchard:** Non, le 2 février. Soit lundi prochain.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je crois me souvenir que certains membres de notre parti—je ne dirai pas où—ont jugé cela très peu pratique.

**Le coprésident (M. McCleave):** C'est une heure impie; et un lundi matin par dessus le marché.

**M. Béchard:** Lundi matin. Neuf heures, cela passe encore, mais un lundi matin!

**Le coprésident (M. McCleave):** Devrions-nous alors, vu nos responsabilités spéciales, nous réunir avec quelques membres de la Commission anti-inflation? Étant donné notre mandat permanent qui est l'examen des règlements, il se peut que n'ayant rien à observer en ce moment, nous ayons des remarques à faire concernant un aspect ou l'autre d'un règlement quelconque.

**M. Blais:** Il est bon de se rappeler à ce propos que les règlements sont nombreux et complexes et affectent des groupes très divers et, si nous entreprenons d'approfondir ces règlements en comité, nous risquons de nous y enliser pendant longtemps.

Ne pourrions-nous circonscrire les causes de litige? J'ai eu l'occasion de m'entretenir avec des personnes que ces règlements intéressent dans la mesure où ils affectent certains professionnels et plus précisément les avocats et les avoués, et tout semble confus. Toutefois, l'étude de ces règlements pourrait s'avérer négative. Nous aurions sans doute avantage à nous concentrer sur des points particuliers. Je n'ai aucun avis à donner à ce sujet, mais peut-être M. Eglington ou M<sup>lle</sup> Mayrand ont-ils quelque chose à suggérer.



[Text]

**Mr. Eglington:** Perhaps as far as barristers and solicitors are concerned they may be the one group in the community who would be counted on to look after themselves, with respect.

Before I felt able to offer any comments I think I would have to go through one of the Board's indoctrination programs, because the accounting concepts in them are extremely difficult. Perhaps at some future point the Committee may be well advised to retain a chartered accountant to look through them, because, as far as the drafting is concerned, all the drafting has done is reproduce into legalese accounting formulae that somebody must have dreamed up, and to check the drafting one would have to check the accounting formulae. From a cursory glance they just look to be impenetrable if *intra vires*.

**Mr. Blais:** Perhaps that might be one aspect that we might go into, namely, the principles of accounting that led to this particular drafting that offers some confusion.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right, then, I take it that perhaps we should put this into the hands of the steering committee, who can recommend the approach that should be used.

Would you be prepared to go to the meeting that seems so difficult for others to meet, Mr. Eglington? That is the one on the Monday morning at 9 o'clock.

**Mr. Eglington:** I suppose that could be arranged, or Miss Mayrand could go.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right. We can use that as an approach to the start, in any event, and we will see what happens from there on.

Now, if we may turn to the matters on which the documentation has been received, the first are the exchanges with the various people regarding the Immigration Special Relief Regulations. I think the letters that you have received are in exactly the reverse order in which they should be printed, and therefore I may suggest that we print, in this consecutive order, the letter by Mr. Eglington to Mr. Black of May 6.—They have been printed before?

**Mr. Eglington:** This meeting, Mr. Chairman, is on the material that was on the agenda for the last meeting of last year, which was cancelled. I think all this correspondence was printed for the second last meeting.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right. Then perhaps it could be considered in the order that I am suggesting. We will identify it as the letter from Mr. Eglington to Mr. Black of May 6 and the reply of June 2, the letter by my co-chairman, Senator Forsey, to Mr. Thorson, the Deputy Attorney General, of September 2 and his reply of October 28. So those are the four original letters for discussion, all this on the matter of Immigration Special Release Regulations. Senator Forsey, have you any comments on the nature of the reply that you have received from Mr. Thorson?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I think it is thoroughly unsatisfactory, but that is really the subject we have to discuss this morning, I think—what we should do about it. It appears to put us in a very difficult position indeed.

[Interpretation]

**M. Eglington:** Peut-être les avocats et les avoués sont-ils les mieux placés pour défendre leurs propres intérêts.

Avant de pouvoir faire la moindre observation, il faudrait sans doute que je me fasse endoctriner par la Commission, car les indicateurs en sont inextricables. Le Comité serait peut-être bien avisé de retenir plus tard les services d'un comptable agréé qui puisse en démêler le sens comptable, car tout ce que le schéma présente, ce sont dans un jargon juridique, des formules de comptabilité probablement nées de l'imagination, et l'interprétation du texte est impossible sans l'interprétation de la formule comptable. Un seul regard en révèle la nature impénétrable, quoique *intra vires*.

**M. Blais:** Nous pourrions nous appliquer à déchiffrer tout particulièrement les principes comptables qui sont la source de ce libellé confus.

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien, j'en conclus que nous devons le soumettre au comité de direction qui recommandera la façon de procéder.

Seriez-vous disposé à vous rendre à la réunion à laquelle d'autres semblent si peu capables de se présenter, monsieur Eglington? Cette réunion du lundi matin à 9 h 00?

**M. Eglington:** Il y a toujours moyen, sinon M<sup>lle</sup> Mayrand pourrait y assister.

**Le coprésident (M. McCleave):** Entendu. Nous pouvons partir de là et attendre la suite des événements.

Et, maintenant, si nous pouvions passer aux documents qui nous ont été adressés et, en tout premier lieu, aux échanges de correspondance concernant les règlements de dispense en matière d'immigration. Les lettres que vous avez reçues me semblent être exactement en sens inverse de l'ordre dans lequel elles doivent être imprimées et je propose donc que soit imprimée dans l'ordre chronologique, la lettre du 6 mai adressée par M. Eglington à M. Black—elles sont déjà imprimées?

**M. Eglington:** L'Ordre du jour de la présente réunion, monsieur le président, est celui de la dernière réunion de l'année dernière que vous avez annulée. Je crois que cette correspondance a été imprimée et annexée aux procès-verbaux de l'avant-dernière séance.

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien. On pouvait donc s'en tenir à l'ordre que je suggère. Il s'agit de la lettre adressée le 6 mai par M. Eglington à M. Black et la réponse du 2 juin; la lettre de mon coprésident, le sénateur Forsey, à M. Thorson, procureur général adjoint, datée du 2 septembre, et sa réponse du 28 octobre. Voici donc les quatre lettres originales dont il convient de discuter et toutes concernant les règlements de dispense en matière d'immigration. Monsieur Forsey, avez-vous des observations à faire sur la réponse de M. Thorson?

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Elle ne me satisfait pas du tout, mais je pense que nous devrions décider ce matin comment nous allons y réagir. Cela semble mettre notre Comité dans une position très difficile.

[Texte]

• 1120

**Mr. Blais:** Mr. Chairman, if I may offer a comment, I tend to agree with Mr. Thorson's view, namely that there could be a conflict in the sense that there is this solicitor-client relationship between the department and the Department of Justice, the Department of Immigration in this instance. However, that does not mean that that should frustrate this Committee's efforts. In any event, we have, as I understand it, the power to retain independent counsel to obtain an opinion on that particular matter, and funds could be obtained from the House if there is a necessity and if the Committee feels that this is a matter that ought to be pursued further.

I feel that the Committee ought to be pursuing the matter. I think it is an interesting point and that an opinion ought to be obtained and a report submitted to the House in the event that a result is obtained that would necessitate further action from the Executive.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right, Mr. Blais. Mr. Bechard.

**M. Béchard:** Monsieur le président, je suis du même avis que mon collègue, pas parce qu'il est libéral, mais parce qu'après avoir lu la documentation, je pense comme lui. Comme l'a indiqué M. Blais, ce n'est pas une raison suffisante pour nous arrêter là et nous incliner profondément, mais je crois que le point de vue exprimé par le sous-ministre de la Justice est à mon avis très valable. Sans doute le ministre de la Justice et les fonctionnaires du ministère sont-ils là pour conseiller le gouvernement, mais la Chambre des communes a-t-elle des conseillers juridiques? Ne pourrait-on pas se servir de ces gens-là? ils pourraient peut-être hésiter à nous donner une opinion différente de celle des sous-ministres de la Justice, mais M. Blais a suggéré d'avoir des conseillers, ou des avocats différents, or nous avons ici deux conseillers juridiques qui pourraient peut-être nous donner leur point de vue sur ce projet précis?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you, Mr. Béchard. Mr. Eglington.

**Mr. Eglington:** I think the first thing that it is necessary to point out, Mr. Chairman, is that of course the problem is not confined simply to the Immigration Special Relief Regulations. This same problem must be now duplicated in at least 100 other instances where the reply simply comes back, that to answer the Committee's query would require giving a legal opinion, and as you are aware, in terms of Mr. Thorson's letter of such and such a date, we are precluded from giving a legal opinion.

On the second point, as far as advising on these things is concerned, we have already done so as far as these Immigration Special Relief Regulations are concerned, as far as the Immigration Department guidelines and manuals are concerned. Since we are not permitted even to peruse them we cannot give any opinion as to their true nature, whether they are in fact regulations under Section 58 of the Immigration Act or whether they are guidelines of the nature claimed or whether they are a document of an entirely different breed. Both Houses do have law clerks or Parliamentary Counsel, but if one matter is referred there, of course, each matter as it arises will have to go there.

[Interprétation]

**M. Blais:** Je suis enclin à accepter l'opinion de M. Thorson sur la possibilité d'un conflit, puisqu'il s'agit d'un rapport spécial entre le client, c'est-à-dire le ministère de l'Immigration, dans ce cas, et le conseiller juridique, c'est-à-dire le ministère de la Justice. Toutefois, cette éventualité ne devrait pas entraver les efforts du Comité. De toute façon, je crois que nous sommes autorisés à nous adresser à un conseiller juridique afin d'obtenir une opinion sur cette question et, si le Comité estime qu'il faudrait y donner suite, les fonds nécessaires seraient disponibles en faisant une demande à la Chambre.

Personnellement, je crois que le Comité devrait donner suite à cette question. C'est un point intéressant sur lequel une opinion juridique pourrait sans doute apporter des lumières et s'ils s'avérait nécessaire que l'exécutif prenne des mesures, il serait possible de déposer un rapport dans ce sens à la Chambre.

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien, monsieur Blais. Monsieur Béchard.

**Mr. Béchard:** Mr. Chairman, I share the opinion of my colleague, not because we are of the same party but because my interpretation of the correspondence coincides with Mr. Blais'. As Mr. Blais pointed out, this is no reason for us to give up our efforts but I think that the opinion expressed by the Deputy Minister of Justice is very valid. There is no doubt about the function of the Minister of Justice and the officials of his department being to provide advice to the government, but does not the House of Commons have special legal counsel for its own requirements? Could we not avail ourselves of these legal advisers? They might be reluctant to give us an opinion different from that of the Deputy Minister of Justice and since Mr. Blais suggested obtaining other legal opinions, perhaps we could ask the counsel here present to give us their point of view on this matter?

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci, monsieur Béchard. Monsieur Eglington.

**M. Eglington:** Il faudrait signaler d'abord, monsieur le président, que cette difficulté ne se pose pas seulement dans le cas des règlements de dispense de l'Immigration. Il pourrait se présenter une centaine de cas où, en réponse à une demande d'opinion juridique, le Comité recevrait le même genre de lettre que celle envoyée par M. Thorson précisant que le ministère est dans l'impossibilité de fournir cette opinion.

En ce qui concerne notre opinion des directives et manuels du ministère de l'Immigration, il nous est impossible de savoir leur nature véritable puisqu'on ne nous a même pas permis de les voir. Ainsi, nous ne pouvons pas dire si ce sont effectivement des textes réglementaires adoptés en vertu de l'article 58 de la Loi sur l'immigration, si ce sont des directives comme on le prétend, ou bien des documents d'une espèce tout à fait différente. Les deux Chambres ont des légistes et conseillers parlementaires et si vous décidez de leur soumettre cette question, il faudra que chaque cas soit étudié individuellement.



[Text]

I think another matter that is worthy of consideration is whether, even if there is a confidential relationship between solicitor and client, that relationship could not be waived by the client, by the client department. It is true that even when we deal with instruments officers who are lawyers in the departments, they in the nature of things take differing views as to what is a legal opinion and some are prepared to divulge more reasoning than others.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Balfour.

• 1125

**Mr. Balfour:** I would like to agree with counsel. In the first place, I think we should and could distinguish between a legal opinion and legal advice. Legal advice, clearly, should be confidential. A legal opinion—perhaps the criterion is wrong. Why should a legal opinion furnished by the Department of Justice to a government department be confidential? But as the opinion is distinguished from matters falling into the category of advice, even if it is decided that it should be the prerogative of the department to decide that it be confidential, it ought to be obliged to explain why it is confidential. In most cases I would expect that they ought to waive whatever confidentiality exists with respect to an opinion and put it on the table. Why spend taxpayers' money duplicating legal research, which is what would happen in the other alternative?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Blais.

**Mr. Blais:** As I understand it, it is very difficult for a lawyer, having given an opinion in one instance, notwithstanding the waiving by his department or by the department using his services, to reverse that opinion. He will not admit, in the event that he has given an opinion, that  $x$  is  $x$ , and come back and perhaps indicate that really what he meant to say was that  $x$  was  $y$ . So it is of no consequence in any event.

I think the only way you are going to be able to resolve the problem is to say: okay, if there has been an opinion given or there is a situation that is taking place that in this Committee's opinion ought to be reviewed, that we undertake that review and that we seek such counsel as we may need to bring that review to its conclusion in order to permit us to present a report to the House of Commons. If that review is only to try to get a solicitor or a department that has provided an opinion to change its opinion, I think we are wasting our time.

**Mr. Balfour:** I do not quarrel with that analysis, but I do suggest that if we have an opportunity to peruse the opinion provided by the department to the department of government involved, that we can make a judgment with respect to whether the opinion is a sound opinion, a correct opinion, or whether it is totally wrong or whether it is partly right or partly wrong. In many cases, we might concur in the opinion but it is not a case of attempting to persuade a Department of Justice counsel to reverse himself; it is a case of having an opportunity to make a judgment with respect to the opinion per se.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Could I just raise another question and then I would like to get reaction to this? If a court were to ask one of these departments to justify its position, then surely a legal argument at that point would have to be made based upon the advice that was given. By analogy, are we or are we not in that position, that Parliament has asked us take a look at the operations of government departments in setting up the

[Interpretation]

Même s'il existe un rapport confidentiel entre le conseiller et son client, vous pourriez peut-être penser à la possibilité que le client, c'est-à-dire le ministère, soit prêt à déroger à ce principe dans un cas précis. Quand nous avons affaire avec les avocats chargés de la rédaction des textes réglementaires dans les différents ministères, nous constatons une latitude plus ou moins grande dans l'interprétation de ce qui constitue une opinion juridique et certains sont prêts à fournir davantage d'explications que d'autres.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Balfour.

**M. Balfour:** J'aimerais bien être d'accord avec le conseiller juridique. D'abord, il nous faudrait peut-être faire la distinction entre une opinion et un conseil juridiques. Il est évident qu'un conseil devrait être confidentiel. Quant à une opinion juridique, je crois qu'on aurait tort. Pourquoi l'opinion donnée par le ministère de la Justice à une autre ministère devrait-elle être confidentielle? Mais, comme l'on fait nettement la distinction entre une opinion et un conseil, même si on laissait au ministère la liberté de rendre cette opinion confidentielle, on devrait l'obliger à en donner la raison. J'aimerais que le ministère lève le secret qui entoure la plupart des opinions qu'il émet et qu'il les divulgue. Pourquoi gaspiller l'argent des contribuables en entreprenant des études de nature juridique qui feraient double emploi, car c'est effectivement ce qui se passerait si elles devaient être confidentielles?

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Blais.

**M. Blais:** Si je comprends bien, il est très difficile pour un avocat qui a donné une opinion juridique de revenir sur sa décision, même si le ministère qui a recours à ses services renonce à l'utiliser. Après avoir fait connaître son opinion, il n'admettra pas que  $X$  c'est  $X$  pour ensuite affirmer que ce qu'il voulait vraiment dire c'est que  $X$  c'est  $Y$ . Donc, c'est de toute façon inutile.

A mon avis, la seule façon de résoudre le problème c'est de convenir qu'après avoir reçu une opinion et si la situation change ou que le comité décide qu'elle devrait être révisée, ce dernier devrait alors entreprendre cette révision et avoir recours aux conseillers qui lui permettront de la mener à terme, afin qu'il puisse présenter un rapport à la Chambre des communes. Si cette révision n'a pour but que de forcer un avocat ou un ministère à revenir sur sa décision, nous perdons notre temps.

**M. Balfour:** Je ne conteste pas votre raisonnement, mais je vous fais remarquer simplement que s'il nous est donné d'examiner l'opinion communiquée par un ministère à un autre, qu'il nous soit également donné de la juger comme sensée, exacte ou alors tout à fait ou partiellement fausse. Dans bien des cas, nous pourrions être d'accord avec elle. D'ailleurs, il n'est pas du tout question de persuader un avocat du ministère de la Justice de renverser sa décision, mais bien plutôt de pouvoir porter un jugement sur l'opinion elle-même.

**Le coprésident (M. McCleave):** Puis-je soulever un autre point et connaître vos commentaires? Si un tribunal demandait à l'un des ministères de justifier sa position, celui-ci devrait alors sûrement apporter un argument juridique fondé sur les conseils qu'on lui a donnés. Par analogie, ne nous trouvons-nous pas dans la même position puisque le Parlement nous a demandé d'étudier les divers règlements et autres textes réglementaires imposés par les



## [Texte]

regulations and the like, and we are trying to find out on what basis these departments are proceeding? Should that not give us some kind of right to find out the legal reasoning?

**Mr. Eglington:** I am not sure, also, Mr. Chairman, that members have grasped fully the extent of the iron curtain that is involved. It is not simply that the department will write back and say: we have a legal opinion from the Department of Justice that  $x$  is  $x$  or that  $x$  is  $y$ ; on occasion in the Committee, we have questioned whether a particular regulation is *intra vires* enabling power. The reply will come back: not that there is an opinion from the Department of Justice that it is *intra vires* but simply that to reply to our query would involve the person concerned in giving a legal opinion. That is precluded. There may or may not have been a legal opinion behind that or it may simply have been something that was done without much thought or attention being given to it.

• 1130

**Mr. Blais:** We are coming down to the crunch in this Committee. I do not think it is this Committee's function to start analysing the advice that is given the government. Surely that is not our function.

Our function is to review, to see if the government's actions in certain instances, namely in the implementing of regulations and the drafting of regulations and so on, is competent, and is in accordance with the statute, as I understand it. Surely, that is our function, and we can get that sort of counsel that is able to provide us with the ammunition to indicate to the government if the regulations have been improperly drafted.

I cannot see the function of this particular committee as being to go and to review every one of the legal opinions that are submitted by the Department of Justice to the various departments in their discharging of their own functions. All our efforts will be to review legal opinions and I think that it attacks the principle of confidentiality as between a solicitor and his client. And I think the principle is one that ought not to be tampered with.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It seems to me that is not quite the point. I am obviously at a disadvantage here, not being a lawyer myself, but unless I am much mistaken that is not really the point at issue.

There are certain things we hear about, like these immigration guidelines and so forth, and we say that we think we are entitled to have a look at these. They say: "No, you cannot". We say: "Well, why not?" And they say: "Because it is none of your business. We have a legal opinion that it is not any of your business, so go away. Do not bother us."

This, it seems to me, is the real difficulty. Mr. Brewin, for example, is intensely interested in these particular guidelines and, I think, with ground for being so; and we are told: "No, you cannot see them". "Well, why can we not see them?" "Because we have a legal opinion saying you cannot see them; they are beyond your purview". This surely strikes at the very roots of the kinds of things we are trying to do.

**Mr. Blais:** That is right; I agree with you. But the Committee has a remedy, and the remedy is to prepare a report on those particular guidelines that you cannot get access to. The report is submitted to the House and then the House decides as to whether those particular guidelines ought to be submitted to this Committee for review.

## [Interprétation]

ministères et que nous essayons de trouver les fondements juridiques de ces textes? Ne devrions-nous donc pas avoir le droit de connaître ce raisonnement juridique?

**M. Eglington:** Monsieur le président, je ne suis pas non plus certain que les membres du comité aient saisi toute la portée de l'interdit. Non seulement les ministères répondront par écrit que le ministère de la Justice a émis l'opinion juridique suivante:  $X$  c'est  $X$  ou  $X$  c'est  $Y$ . Le comité a déjà douté de la constitutionnalité de certains règlements. Dans ces cas-là, les ministères ne nous répondront pas que selon le ministère de la Justice le règlement est constitutionnel, mais simplement que le fait de répondre à notre demande équivaudrait à donner une opinion juridique. C'est interdit. Cela pourrait indiquer ou non qu'on a suivi ou non une opinion juridique mais il se pourrait aussi qu'on ait agi sans réfléchir.

**M. Blais:** Je ne crois pas que le comité ait pour tâche d'analyser les opinions données au gouvernement. Cela ne fait sûrement pas partie de notre mandat.

D'après moi notre rôle est de voir si les mesures du gouvernement sont efficaces, notamment lors de l'application et de l'élaboration des règlements, et si elles sont conformes à la loi. Certainement, c'est là notre rôle, et nous pouvons demander conseil pour être en mesure de dire au gouvernement si les règlements ont été rédigés de façon appropriée ou non.

Je ne crois pas que le rôle de ce Comité soit d'examiner toutes les opinions juridiques données par le ministère de la Justice aux divers ministères à l'égard de leurs propres activités. Tous nos efforts devront viser à examiner des opinions juridiques et je crois que cela nuit au caractère confidentiel qui doit prévaloir ici comme entre un avocat et son client. Je crois aussi qu'il ne faut pas enfreindre ce principe.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il me semble que là n'est pas la question. N'étant pas avocat je ne suis évidemment pas apte à juger, mais à moins d'être tout à fait dans l'erreur il me semble que là n'est pas la question.

Nous entendons parler de certaines choses, comme ces directives sur l'immigration etc., et nous croyons avoir le droit de les examiner. On nous dit: «Non vous ne pouvez pas». Nous demandons: «Pourquoi?» et on nous répond: «Parce que cela ne vous concerne pas. Nous avons reçu une opinion juridique qui ne vous concerne pas. Laissez-nous tranquille».

D'après moi, c'est là où réside le vrai problème. M. Brewin, par exemple, s'intéresse beaucoup à ces directives et, à juste titre. Cependant on nous dit: «Vous ne pouvez pas les étudier». Nous demandons: «Pourquoi donc?» «Parce que du point de vue juridique vous n'avez pas le droit de les examiner, cela dépasse le cadre de vos fonctions». Ce genre d'attitude touche certainement l'essentiel de ce que nous tentons de faire.

**M. Blais:** C'est exact, je suis d'accord avec vous. Mais le Comité dispose d'un recours car il peut préparer un rapport sur les directives qu'il ne peut examiner. Le rapport est présenté à la Chambre et celle-ci décide ensuite si elle doit renvoyer ces directives au Comité pour qu'il les étudie.



[Text]

It seems to me that to hold that the Committee itself is empowered to demand the submission of certain documents, when the executive refuses to give those documents, without legislation empowering this Committee to demand those particular documents, is completely without foundation.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** But if you go back to the House, can you get an order of the House ordering the government to produce these things? The government may simply say: "No, it is not in the public interest." You get back to the whole business of your guidelines, secrecy and everything else. Surely this is an illusory remedy.

**Mr. Blais:** But surely that is the purpose of the Committee. It is to get the government to move itself in providing that sort of information that they have been resisting in providing in the past, and it is to use Parliament for its true function. This Committee here is a committee of Parliament, and surely it is Parliament that has to indicate to the government what ought to be done and what ought not to be done.

This Committee has been delegated a certain responsibility and its responsibility, if it is being frustrated by the executive—if, in its opinion, it is being frustrated in its initiatives—is to make a report to the House. The House then will have to debate that report and indicate what ought to be done, and the principles ought to be recognized in one way or another so that the work of this Committee might be facilitated.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** But the House will then be faced with the statement: In the opinion of the government, these are not statutory instruments; these are not within the purview of the Committee; go home; forget it.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Fairweather.

• 1135

**Mr. Fairweather:** First of all, I, as you know, have not been with the Committee—with a couple of exceptions—recently, but the point that the co-Chairman makes about our colleague, Mr. Brewin, was really part of the whole debate as the Statutory Instruments Committee was set up.

I do not know who shares the origin of the whole thing but immigration has been part of all the debate when counsel in the summer a couple of years ago, brought the instruments up to date. Always in the back of our minds was the Brewin request for immigration. Well, it really was not Mr. Brewin. Mr. Brewin was saying what the then Minister of Justice, Mr. Turner, Mr. MacGuigan and others had been saying. In other words, immigration regulations and the guidelines were very much part of our agenda. And I would think none of us would want to spend very much time on this Committee if each time we asked to go behind that we are met with the pat formula, "This is a legal opinion, I believe". What is the point of having a Committee? Where is the delegation? I suppose our colleague wants one other step in this process, another step being Parliament, but I must say I am somewhat alarmed to think that we have to go upstairs every time we want to take a look.

[Interpretation]

Il me semble qu'il est absurde de soutenir qu'en l'absence d'une loi l'y autorisant, le Comité lui-même a le pouvoir d'exiger le dépôt de certains documents lorsque le pouvoir exécutif refuse de transmettre ces mêmes documents.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Cependant, ne peut-on pas obtenir de la Chambre une ordonnance exigeant du gouvernement qu'il produise ces documents? Le gouvernement peut tout simplement dire: «Non ce n'est pas d'intérêt public.» On en revient au caractère confidentiel de ces directives qu'il faut protéger etc. En fait c'est un recours illusoire.

**M. Blais:** Mais c'est certainement le rôle du Comité. Il doit obliger le gouvernement à fournir les renseignements qu'il refusait de fournir dans le passé, et il doit se servir du Parlement pour qu'il remplisse le rôle pour lequel il a été créé. Notre Comité est un comité parlementaire et c'est certainement le Parlement qui doit indiquer au gouvernement ce qui doit être fait et ce qui ne doit pas être fait.

On a donné au Comité certaines responsabilités et si le pouvoir exécutif lui refuse quelque chose, si à son avis, il nuit à ses activités, le Comité doit en faire rapport à la Chambre. Ensuite la Chambre doit discuter de ce rapport et prendre une décision. Il faudrait admettre les principes de base afin de faciliter la tâche du Comité.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Mais la Chambre fera alors face à l'affirmation suivante: De l'avis du gouvernement, ce ne sont pas des règlements, et ils dépassent donc le cadre des attributions du Comité.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Fairweather.

**M. Fairweather:** Tout d'abord, comme vous le savez, je n'ai pas siégé au sein du Comité récemment, à quelques exceptions près, mais ce qu'a dit le coprésident au sujet de notre collègue, M. Brewin, faisait vraiment partie de la discussion qui a eu lieu lorsque le Comité des textes réglementaires a été constitué.

Je ne sais pas qui est à l'origine de la création du Comité, mais je sais que le ministère de l'Immigration a pris part à la discussion lorsque le conseiller a mis les règlements à jour il y a quelques années. Nous avions toujours à l'esprit la demande de M. Brewin en matière d'immigration. En fait, M. Brewin n'était pas réellement à l'origine de cette demande. Il ne faisait que répéter ce que le ministre de la Justice d'alors, M. Turner, ainsi que M. MacGuigan et d'autres avaient dit. Autrement dit, les règlements et les directives concernant l'immigration faisaient partie intégrante de notre ordre du jour. J'imagine que personne d'entre nous ne consentirait à consacrer beaucoup de temps à ce Comité si chaque fois que l'on désire examiner cette question on nous répond toujours sans hésiter «Il s'agit là d'une question d'ordre juridique». A quoi sert le Comité alors? Quels pouvoirs avons-nous? J'imagine que notre collègue aimerait qu'il y ait une autre étape à ce processus, c'est-à-dire le Parlement, mais je suis quelque peu alarmé à l'idée de penser qu'il faudrait demander la permission du Parlement chaque fois que nous voudrions examiner une question.

[Texte]

**Mr. Blais:** But surely that is not the argument that I am making. I am not saying that every time there is a resistance from a given department that we have to go to the House. All I am saying is that this is a brand new Committee, it is one that is facing that particular problem, and that is the problem that we have debated now for three or four sessions of the last six, and I think we are getting frustrated and we are not able to do anything about it by simply demanding things. We have no power to demand, if they refuse. So in the event that we are unable, as we have been, to obtain the information that has been sought then it is for this Committee to make a report to the House on its frustrations and get the House to review the mandate that it gave this Committee, and to the executive as well, and give an indication on that particular mandate and how it is to be interpreted. We are just going around in circles. In no way has anyone here at any of the meetings indicated what other remedy there may be to overcome the barrier that has been met.

I am suggesting there ought to be a report of these frustrations made to the House, based upon a legal opinion obtained from one source or another which would indicate that in effect it is within the ambit of this Committee's responsibility to obtain that information and to put that report before the House. And the executive then would have to act, if the House decides that it ought to act. And the executive, to my mind, would be in a very difficult situation, had it given a mandate to the Committee to do a certain work and then, on the other hand, frustrated its efforts by the acts of individual civil servants.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, cannot the executive always simply go back to this famous definition of statutory instruments and so forth and say, "there you are, in the opinion of the executive this is completely outside the Committee's purview, if you want to get any change made you will have to move for an amendment to the act to change the definition", which of course is one of the remedies, and to my mind is probably ultimately the only remedy we have got.

**Mr. Balfour:** Would Mr. Blais contemplate seeking appropriate amendments to the legislation, if this appears to be...

**Mr. Blais:** I am in no position to contemplate one thing or another. I think it is the Committee's decision as to what it ought to do, based upon any decision that it might receive from the House.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right, we have not enough to make a determination this morning. I am going to suggest that the steering committee determine what areas we should be including in that report to the House, obviously this is one of the topics, and perhaps the redefinition of what statutory instruments are under that particular act. So this will be for the steering committee. Is this agreeable to members?

**Mr. Fairweather:** I would hope that once that is done that time would be made available by the government to resolve it, otherwise, on my part, I would not want to bother coming here anymore.

• 1140

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Well, we do have the remedy of course of putting not only a report into the House but somebody moving it and seizing the occasion for debate.

[Interprétation]

**M. Blais:** Ce n'est pas du tout ce que j'ai voulu dire. Je ne suis pas d'avis qu'il faille s'adresser à la Chambre chaque fois qu'un ministère nous résiste. Je veux tout simplement dire que notre Comité est tout nouveau, qu'il fait face à ce problème précis, problème dont nous avons discuté pendant trois ou quatre des dix dernières sessions, que nous n'allons absolument nulle part et que nous sommes incapables de le régler simplement en exigeant certaines choses. Nous ne jouissons d'aucun pouvoir nous permettant d'exiger quelque chose des ministères si ceux-ci refusent de nous aider. Ainsi, lorsque nous sommes incapables d'obtenir les renseignements désirés, comme cela s'est déjà produit, le Comité devrait en faire rapport à la Chambre et obtenir que celle-ci, ainsi que l'administration, renvoient le mandat qu'on nous a confié, et nous explique comment il doit être interprété. Pour l'instant nous tournons en rond. Au cours de nos réunions personne ne nous a encore proposé une solution capable de surmonter les difficultés que nous avons rencontrées.

Je propose que l'on fasse rapport de nos difficultés à la Chambre, en nous fondant sur une opinion juridique afin d'indiquer que dans le cadre de son mandat le Comité a effectivement le droit d'obtenir ces renseignements. L'exécutif sera alors forcé d'agir si la Chambre en décide ainsi. L'exécutif se verra selon moi dans une posture difficile s'il a donné au Comité le mandat d'accomplir certains travaux et que, par la suite, il l'empêche d'avancer par la faute de certains fonctionnaires.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Eh bien, l'exécutif ne peut-il tout simplement avoir recours à sa fameuse définition des textes réglementaires et répondre «Eh bien voici, de l'avis de l'exécutif, cette question ne relève absolument pas de la compétence du Comité; si le Comité désire apporter certaines modifications, il devra proposer un amendement à la loi afin d'en modifier la définition», ce qui serait évidemment une solution, et probablement la seule que nous ayons.

**M. Balfour:** Est-ce que M. Blais songerait à demander que les amendements nécessaires soient apportés à la loi, s'il semble que...

**M. Blais:** Je ne suis pas en mesure de songer à quoi que ce soit. C'est le Comité qui doit décider ce qu'il doit faire, en se fondant sur les décisions de la Chambre.

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien, nous ne sommes pas en nombre suffisant pour prendre une décision ce matin. Je propose que le comité directeur détermine sur quoi portera le rapport à la Chambre. La question de l'heure en fera évidemment partie, et peut-être également une nouvelle définition des textes réglementaires en vertu de cette loi en particulier. Ce sera au comité directeur de prendre une décision. Est-ce que les membres sont d'accord?

**M. Fairweather:** J'espère qu'une fois ceci fait le gouvernement aura suffisamment de temps pour régler la question, autrement, du moins en ce qui me concerne, je ne prendrai même plus la peine de revenir ici.

**Le coprésident (M. McCleave):** Évidemment, nous pourrions non seulement présenter un rapport à la Chambre, mais quelqu'un pourra en proposer l'adoption et saisir cette occasion pour entreprendre un débat.



*[Text]*

This reminds me that we do have the report from the meeting just before Christmas dealing with the freedom of information studies that we have carried out. The House Leaders are now trying to determine an appropriate time to set aside for us. It looks as though they would be prepared to give us all day and all night, so to speak.

May I have some indication—I think it might help them—about how many people would be interested in speaking from each party? Then perhaps we could give them an idea whether we need only two hours in the evening, or, say, a debate starts at 8 p.m. and carries on until every-body has spoken who want to speak, that sort of thing. If you keep that in your minds, I can speak to Mr. Baldwin and Mr. Blais can speak to Mr. Sharp. But we will have that debate, I gather, in a couple of weeks' time.

**Mr. Eglington:** Mr. Chairman, I would like to ask Mr. Blais a question. In the light of the suggestions you have made about reports to Parliament, what is to happen when we do get in a situation—say we got something in here, the Ontario fruit-cake order, and we questioned whether it was *intra vires* or not. We write off to the Department of Agriculture and we get a letter back saying that to give you the reasons as to why it is *intra vires* would be to give a legal opinion, therefore, we will give no reasons. What remedy lies to that?

**Mr. Blais:** I think that is a matter, Mr. Eglington, that should be raised in the report. When you do submit a report you have to describe the nature of the frustrations you have been meeting and which need to be remedied. Then the debate will take place which would support, I would take it from this Committee, from all members, a way or a method whereby a reply of that sort could be circumvented. I am not going to give you an opinion on that because I am not versed in that particular domain, but I would suggest that that would be something that would be included in the report.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It does seem to me, then, that over and over again, on this basis, we are going to have to make report after report after report. Every time we run into a snag, we run upstairs and say; we have got into difficulties; kindly fish us out of them.

**Mr. Blais:** What is the alternative, Mr. Chairman?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The alternative may ultimately be, as I suggested before, asking for an amendment to the Act clarifying this dog's breakfast of a definition which is contained in 2(1)(d), which is really an appalling mess.

**Mr. Fairweather:** The remedy is to have the Minister and the executive committed to the purpose behind this and they will advise the employees of the department to respond to the request of the Committee's counsel. That is the quick remedy.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** You see, we have been getting statements from them earlier on when we questioned whether it was *intra vires* and they have said: yes, it is *intra vires* because such and such and such and such. But now they are going to be in the position simply to say: we are not going to answer that because that would be giving you a legal opinion. This it seems to me,

*[Interpretation]*

Cela me rappelle que nous possédons le rapport de la réunion tenue juste avant Noël au sujet des études que nous avons menées sur la liberté de l'information. Les leaders de la Chambre essayent actuellement de décider d'un moment approprié à nous consacrer. Il semble qu'ils seraient prêts à nous accorder une journée et une soirée entière, pour ainsi dire.

J'aimerais obtenir des indications—je crois que cela les aiderait—au sujet du nombre de personnes de chaque parti qui voudraient prendre la parole à ce sujet. Nous pourrions alors leur dire si, par exemple, nous avons seulement besoin de deux heures le soir, ou si nous voulons que le débat commence à 20 h 00 et se poursuive jusqu'à ce que toutes les personnes qui le désirent aient parlé. Si vous voulez bien vous en souvenir, je peux parler à M. Baldwin et M. Blais peut parler à M. Sharp. De toute façon, je pense que ce débat aura lieu dans environ deux semaines.

**M. Eglington:** Monsieur le président, j'aimerais poser une question à M. Blais. Étant donné vos suggestions au sujet des rapports au Parlement, qu'advient-il dans des situations telles que celle-ci: supposons que l'on nous demande de traiter ici de la commande de gâteau aux fruits de l'Ontario et que nous nous demandons si cette question relève de notre compétence. Nous écrivons au ministère de l'Agriculture qui nous répond qu'en justifiant de la pertinence de la question, il émettrait une opinion judiciaire et qu'il préfère donc s'en abstenir. Comment remédier à cette situation?

**M. Blais:** Je pense, monsieur Eglington, qu'il faudrait soulever cette question dans le rapport. Lorsqu'on présente un rapport, il faut y décrire les obstacles auxquels il a fallu faire face et auxquels il faudrait apporter des correctifs. Le débat aurait alors lieu et, si j'en crois les opinions exprimées par les membres de ce Comité, nous encouragerions la mise au point d'une méthode qui nous permettrait de refuser une réponse de ce genre. Je ne peux malheureusement pas vous donner mon opinion à ce sujet, parce que je connais mal ce domaine précis. Je pense cependant qu'il faudrait inclure la question dans le rapport.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il me semble donc, si les choses se poursuivent de cette manière, que nous allons inlassablement avoir recours à des rapports. Chaque fois que nous faisons face à une petite difficulté, nous nous précipitons vers les échelons supérieurs et demandons du secours.

**M. Blais:** Quelle autre solution proposez-vous, monsieur le président?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** En définitive, comme je l'ai déjà laissé entendre, la solution serait peut-être de demander une modification de la loi qui permette de tirer au clair la définition incompréhensible contenue à l'article 2(1) d).

**M. Fairweather:** Il me semble que le remède serait également de communiquer au ministre et à la haute direction l'objet qui sous-tend nos demandes; ils demanderont alors aux fonctionnaires du ministère de répondre à la demande du conseiller du Comité. C'est le remède le plus rapide.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Voyez-vous, il nous était déjà arrivé de leur demander si une question quelconque était dans les limites de nos pouvoirs; ils nous avaient répondu par l'affirmative, et ce pour telle et telle raison. Mais voilà maintenant qu'ils vont pouvoir nous dire simplement: nous n'allons pas répondre à cela, parce que ce serait émettre une opinion juridique. Il me semble que cela

[Texte]

can bring us to a dead stop. It means that we will spend most of our time in this Committee drafting reports to Parliament saying; we have run into this snag; we have run into that snag; we have run into the next snag. Unless we make a blanket report asking for an amendment to the Act clarifying 2(1)(d), then we are just going to be in a perpetual succession of motions here referring particular matters back to the House. I may be unusually stupid this morning but I cannot see any issue from this.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** The steering committee is seized with it and it would be the subject of consideration. I would hope we could have a meeting on Tuesday. Other members of the steering committee would be here then.

The next subject is Mr. Eglington's letter to Mr. Thorson of September 15, 1975, on the subject of SI/74-127, the Commercial Samples Remission Order. Is this letter...

**Mr. Eglington:** It is the same point, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** But there is no answer back?

**Mr. Eglington:** It is covered by the letter to Senator Forsey.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right.

Then the next is Mr. Eglington's letter to Mr. Black of July 21, 1975, and the reply dated November 5, 1975 and was subject to departmental guidelines and manuals issued to Immigration Officers and this is the same point. We do have, of course, the classic exception, the Unemployment Insurance Commission was very generous in sharing its documentation with us which are really guidelines to the quasi tribunals that deal with some of the Unemployment Insurance Commission's appeals.

**Mr. Eglington:** And the Department of Customs and Excise have made their guidelines available.

• 1145

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** The final matter then for this morning would be the report of the counsel on the conference with Messrs. McIntosh and Ross. That is published in Issue No. 51 of our proceedings and that was given to us this morning. Did you have any afterthoughts that you wish to share with us, Mr. Eglington, before members, perhaps, ask questions.

**Mr. Eglington:** No, I have nothing to add.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Are there any questions on this report?

**Mr. Blais:** The questions relating to Bill C-73 are what you are speaking of?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** No, I am sorry. This is the report of the meeting that counsel, I think both Mr. Eglington and Miss Mayrand, had at the Department of Justice on November 21, 1975 with Messrs. M. McIntosh and Ross who are of the office of the legal adviser to the Privy Council Office and there are five and a half pages of the reprint for us this morning.

[Interprétation]

risque de paralyser tous nos efforts. Il nous faudrait alors consacrer la plus grande partie de notre temps de réunion, dans ce Comité, à la rédaction de rapports adressés au Parlement, dans lesquels nous déclarerions: nous avons eu telle difficulté; nous avons eu telle autre difficulté; voici encore une troisième difficulté. Faute de présenter un rapport général où nous demanderions une modification de la loi qui permette de clarifier l'article 2(1) d), nous devrions nous contenter ici de voir défiler les motions en vue de faire rapport de certaines questions à la Chambre. Je fais peut-être stupidement preuve d'entêtement ce matin, mais je ne vois aucune autre issue.

**Le coprésident (M. McCleave):** Le Comité directeur en a été saisi et devra examiner la question. J'espère que nous pourrions nous réunir mardi. Il y aurait alors d'autres membres du Comité directeur.

La question suivante est celle de la lettre de M. Eglington à M. Thorson, qui est datée du 15 septembre 1975 et qui traite des DORS/74-127, décret des remises visant des échantillons commerciaux. Cette lettre...

**M. Eglington:** Il s'agit de la même question, monsieur le président.

**Le coprésident (M. McCleave):** Mais il n'y a pas eu de réponse?

**M. Eglington:** La réponse est fournie dans la lettre au Sénateur Forsey.

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien.

La question suivante est donc celle de la lettre de M. Eglington à M. Black, qui date du 21 juillet 1975, et de la réponse de M. Black qui date du 5 novembre 1975. On y traite des directives et manuels du ministère à l'usage des agents de l'immigration; c'est donc encore la même question. Comme d'habitude, la Commission d'assurance-chômage fut l'exception puisqu'elle accepta généreusement de nous faire profiter de tous les documents dont elle disposait, documents qui constituent en fait les directives confiées aux quasi-tribunaux qui examinent les appels relatifs à la Commission d'assurance-chômage.

**M. Eglington:** Le ministère des Douanes et Accises nous a également transmis ses directives.

**Le coprésident (M. McCleave):** Il ne nous reste donc qu'une seule chose à régler ce matin, à savoir le rapport de notre conseiller juridique sur la réunion qu'il a eue avec MM. McIntosh et Ross. Ce rapport est publié dans le fascicule numéro 51 de nos délibérations, fascicule qui vous a été distribué ce matin. Voulez-vous ajouter quelque chose, monsieur Eglington, avant que les députés ne vous posent éventuellement des questions?

**M. Eglington:** Non.

**Le coprésident (M. McCleave):** Avez-vous des questions à poser à propos de ce rapport?

**M. Blais:** Ces questions doivent-elles porter sur le Bill C-73?

**Le coprésident (M. McCleave):** Non, il s'agit du rapport de notre conseiller, en fait, de nos deux conseillers, M. Eglington et M<sup>me</sup> Mayrand, à la suite de la réunion qu'ils ont eue au ministère de la Justice le 21 novembre 1975 avec MM. McIntosh et Ross; ces deux fonctionnaires font partie du bureau du conseiller juridique près du Bureau du Conseil privé; la version qui vous en a été distribuée ce matin représente cinq pages et demie environ.



[Text]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I think the nub of the thing, Mr. Chairman, is really on page four where we have the recommendation of counsel that we might wish to consider certain questions that they have extended also on page five. Then you have point number nine on page five something further of the same effect. Counsel recommended the Committee might rather wish to consider one, whether the exclusions from scrutiny now flowing from Section 2(1)(d)(i) of the Statutory Instruments Act records the concept of Parliamentary scrutiny of subordinate legislation and so forth.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes. I think, among other things, people have said on this Committee that they certainly would want the definition redefined. I suppose we will have to come up with a recommendation in what respects we want it redefined.

• 1150

**Mr. Hnatyshyn:** The whole thing is getting to the point now where I am certainly confused for a second time around. We have, in the opinion of the legal advisers to the Privy Council, an interpretation of the definition of a statutory instrument and some discussion here as to what is included in that definition and not included. The definition of statutory instrument may not be sufficient for our purposes. We may wish to examine a broader area of documents than now, in the estimation of the Privy Council, is available to us. So it seems to me that there are two courses of action. I would be interested in hearing the response of the other members of the Committee. One is to try to redefine statutory instruments and, in effect, give the broadest possible interpretation or definition within the statute. The second is to ask the respective Houses to increase our jurisdiction with respect to the scrutiny of these documents to include things like guidelines or departmental manuals and so on.

I am sorry I was late this morning again. It may have been something to which you alluded or that you discussed, but I wondered what the feeling was of the steering committee or of members of the Committee with respect to the possibility of trying to resolve our difficulty in taking a bit of a short cut and expanding our terms of reference at some point in time to allow us to look at such documents of that description and nature that we would deem appropriate.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** A decision was made, Mr. Hnatyshyn, that the steering committee meet say on Tuesday of next week, and that we tackle the concept of the report that we would make to the House. I think it has been taken for granted at a considerable period of our meetings that perhaps the first order of business we do have to consider in making a report is the redrafting of the section that puts documents before us.

**Mr. Eglington:** There is one thing I would like to say about Mr. Hnatyshyn's suggestion. The Committee is empowered to look at statutory instruments by Section 26 of the Statutory Instruments Act. So it is still necessary to know what a statutory instrument is. Whether the House is going to say you can also look at other things or not is another matter, but Section 26 gives us statutory instruments. One of our chief problems is, of course, that there are in limbo possibly hundreds upon hundreds of statutory instruments about which we know nothing, not even their

[Interpretation]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Le point fondamental de toute cette question, monsieur le président, se trouve à la page 4 de ce document où le conseiller nous suggère d'examiner certaines questions qui sont mentionnées à la page 5. Le paragraphe 9 de cette page traite de cette question. En résumé, le conseiller recommande au Comité d'étudier la question de savoir si les documents exclus de la définition mentionnée à l'article 2(1) d) (i) de la Loi sur les textes réglementaires englobe le concept de la surveillance parlementaire de toute loi qui s'y rapporte.

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui. En effet, plusieurs membres de ce Comité ont déjà déclaré qu'il serait nécessaire de modifier cette définition. Il nous faudra donc, un jour ou l'autre, faire une recommandation dans le sens où nous voulons voir cette définition modifiée.

**M. Hnatyshyn:** Tout ceci est très complexe et je n'y comprends plus rien. En effet, nous avons déjà, de l'avis des conseillers juridiques près le Conseil privé, une interprétation de la définition du texte réglementaire et nous avons déjà discuté de ce qui était compris dans cette définition et de ce qui ne l'était pas. Cependant, cette définition vous est peut-être insuffisante étant donné la nature de votre travail et il se peut que nous ayons, à l'avenir, à examiner un plus grand nombre de documents que le Conseil privé ne nous en communique à l'heure actuelle. Étant donné cette situation, j'ai l'impression que nous pouvons prendre deux types de mesure, au sujet desquels j'aimerais connaître l'opinion des autres membres du Comité. Comme première solution, nous pourrions tenter de redéfinir la notion de textes réglementaires, dans le cadre le plus large possible. Sinon, nous pourrions demander aux deux Chambres d'accroître nos pouvoirs d'examiner ces documents, afin d'y inclure les manuels des ministères, les directives, etc.

Certes, vous avez peut-être déjà discuté de cette question et, dans ce cas, je vous demanderais de m'en excuser, puisque je suis arrivé en retard. Pour ne pas vous faire perdre de temps, peut-être pourriez-vous me dire quelle était l'opinion des membres du Comité ou des membres du comité directeur quant à la seconde solution que je propose, c'est-à-dire l'extension de notre mandat pour nous permettre d'examiner les documents qui nous semblent relever de nos responsabilités.

**Le coprésident (M. McCleave):** Il a déjà été décidé, monsieur Hnatyshyn, que le comité directeur se réunira mardi prochain pour discuter du rapport que nous pourrions présenter à la Chambre. Étant donné les remarques qui ont été faites pendant toutes les séances de notre Comité, il me semble évident que la première question qu'il faudra analyser, dans ce contexte, sera la modification de l'article de loi qui nous donne le pouvoir d'examiner certains documents.

**M. Eglington:** J'aimerais apporter une précision au sujet de la suggestion de M. Hnatyshyn. En effet, c'est en vertu de l'article 26 de la Loi sur les textes réglementaires que le Comité a le pouvoir d'examiner les textes réglementaires. De ce fait, il demeure nécessaire de savoir ce qu'est un texte réglementaire. Même si la Chambre nous donne la possibilité d'examiner d'autres textes, il n'en restera pas moins que l'article 26 nous donnera toujours la possibilité d'examiner les textes réglementaires. L'un des problèmes fondamentaux auxquels nous faisons face provient évi-

[Texte]

existence, because they are not required to be registered or published.

Occasionally by accident I hear of things that ring a bell. I think perhaps they might be statutory instruments and I start make enquiries about them. For instance, I came across only this this present week policy statements of the CRTC, and certainly they are of binding effect in the sense that the CRTC regulates itself in accordance with them. But are they statutory instruments or not?

At present we have no real way of knowing what statutory instruments exist apart from those few are published in the *Canada Gazette* and those that have been volunteered to us. For instance, all statutory instruments in the Department of National Defence were volunteered, and they are in my office. Of course, other agencies and departments are nowhere near as forthcoming.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I have a sample too. I was given a copy of instructions within the Department of Fisheries, which I will share with other members. To me it seemed to be squarely on point. It certainly did have a great effect on the rights of fishermen and people applying for licences. Not, by the way, of the lobster fisheries. It was another aspect of the Department of Fisheries.

**Mr. Blais:** What was that? Was it a guideline?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes. These were guidelines as to how the regulations were to be carried out. A guideline as to how a regulation is to be carried out seems to me to be pretty close to being part of the regulation itself.

Is the time agreeable for the meeting of the steering committee so that Mr. Measures and Mr. Bouffard can get the information out?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Tuesday when?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes, well this is the question. Tuesday when?

**Mr. Balfour:** Who is on the steering committee?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** There should be the two chairmen, I think a Conservative member and a Liberal member.

**The Joint Clerk:** I can give you a count.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** And Mr. Brewin, of course.

**The Joint Clerk:** The Joint Chairmen, plus four other members appointed by the Joint Chairmen.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes. The Joint Chairmen and the four others that we do appoint. Mr. Blais and Mr. Béchar, would you like to—or Mr. Robinson.

**Mr. Béchar:** Perhaps Mr. Robinson.

[Interprétation]

demment du fait qu'il existe sans doute des centaines de textes réglementaires dont nous n'avons pas connaissance, puisqu'ils ne doivent pas être enregistrés ou publiés.

Certes, certains d'entre eux sont portés à notre connaissance, de temps à autre, par hasard. Lorsque j'ai l'impression qu'il peut s'agir de textes réglementaires, j'essaie de faire une enquête plus approfondie. Ainsi, par exemple, je suis tombé cette semaine sur des déclarations de politique générale du CRTC qui me semblent revêtir une grande importance, puisque cet organisme gère ses activités en conséquence. Cependant, s'agit-il ou non de textes réglementaires?

A l'heure actuelle, il nous est impossible de connaître tous les textes réglementaires qui existent, à l'exception de ceux qui sont publiés dans la *Gazette du Canada* ou de ceux qui nous ont été transmis volontairement. Ainsi, tous les textes réglementaires publiés par le ministère de la Défense nationale m'ont été envoyés volontairement, mais il faut bien reconnaître que beaucoup d'autres organismes ou ministères sont loin de faire preuve de la même bonne volonté.

**Le coprésident (M. McCleave):** Moi-même, j'ai reçu un exemplaire d'instructions publiées par le ministère des Pêches, que je pourrais vous transmettre. Selon moi, ce document constitue un texte réglementaire puisqu'il a des conséquences très importantes sur les droits des pêcheurs et des personnes présentant des demandes de permis. Cependant, ceci n'a rien à voir avec les pêcheurs de homard. Il s'agit là d'un tout autre problème.

**M. Blais:** S'agissait-il d'une directive interne?

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui. Il s'agissait de directives concernant l'application des règlements. Selon moi, une directive précisant l'application d'un règlement devrait être pratiquement considérée comme faisant partie du règlement lui-même.

Ceci dit, les membres du comité directeur sont-ils d'accord pour se réunir mardi?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** A quelle heure?

**Le coprésident (M. McCleave):** C'est là le problème.

**M. Balfour:** Qui fait partie du comité directeur?

**Le coprésident (M. McCleave):** Je pense qu'il doit y avoir les deux présidents, un député conservateur et un député libéral.

**Le cogreffier:** Je puis vous dire ce que prévoit le règlement à cet égard.

**Le coprésident (M. McCleave):** Et M. Brewin, évidemment.

**Le cogreffier:** Il doit y avoir les coprésidents plus quatre autres membres, nommés par ceux-là.

**Le coprésident (M. McCleave):** C'est cela. Monsieur Blais et monsieur Béchar, voudriez-vous... ou monsieur Robinson.

**M. Béchar:** Oui, monsieur Robinson.



*[Text]*

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes, Mr. Robinson generally has come and I suppose he will be back next week, will he not? If he is not . . .

**Mr. Béchard:** He was here this week.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** He was here yesterday.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Oh, good. Perhaps Mr. Baldwin and either Mr. Balfour or Mr. Hnatyshyn.

**Mr. Balfour:** I will be away I am afraid.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right, Mr. Hnatyshyn.

**Mr. Hnatyshyn:** Unfortunately I may be here.

**Mr. Béchard:** Fortunately.

**Mr. Hnatyshyn:** Oh, I am sorry. Yes, fortunately.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** What is an agreeable time of day to meet? Eleven o'clock in the morning? All right, 11 o'clock in the morning.

**Mr. Hnatyshyn:** Will the Clerk be sending out any further notice?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes, the notice, and I think they are sending some papers about the witness.

Thank you very much.

Would the afternoon appeal to you more, Mr. Blais?

**Mr. Blais:** I am completely flexible.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Whether it is morning or afternoon.

**Mr. Blais:** Yes, that is fine.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Three-thirty on Tuesday afternoon.

**Mr. Blais:** I give this Committee top priority.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you, sir.

*[Interpretation]*

**Le coprésident (M. McCleave):** En effet, il est généralement présent et je suppose qu'il sera revenu la semaine prochaine, n'est-ce pas?

**M. Béchard:** Il est déjà ici en ce moment.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il assistait à la séance d'hier.

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien. Dans ce cas, nous pourrions également avoir M. Baldwin et M. Balfour ou M. Hnatyshyn.

**M. Balfour:** Je regrette, je ne serai pas à Ottawa.

**Le coprésident (M. McCleave):** Dans ce cas, monsieur Hnatyshyn?

**M. Hnatyshyn:** Malheureusement, je serai présent.

**M. Béchard:** Heureusement!

**M. Hnatyshyn:** Veuillez m'excuser, c'est ce que je voulais dire.

**Le coprésident (M. McCleave):** A quelle heure pourrions-nous nous réunir? Onze heures du matin? D'accord? Très bien.

**M. Hnatyshyn:** Le greffier nous enverra-t-il des convocations?

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui, ainsi que certains documents concernant le témoin.

Merci beaucoup.

L'après-midi vous conviendrait-il mieux, monsieur Blais?

**M. Blais:** Cela m'est indifférent.

**Le coprésident (M. McCleave):** Cela ne vous fait rien?

**M. Blais:** Non, l'après-midi me convient tout aussi bien.

**Le coprésident (M. McCleave):** Donc, ce sera mardi prochain à 15 h. 30.

**M. Blais:** Cette réunion aura la priorité absolue dans mon calendrier.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci.

Issue No. 55

Thursday, February 5, 1976

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule n° 55

Le jeudi 5 février 1976

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Robert McCleave, député

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité mixte permanent des*

## Regulations and other Statutory Instruments

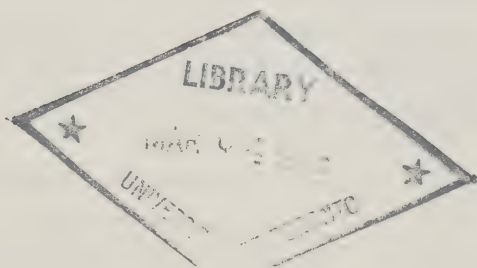
## Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires



First Session

Thirtieth Parliament, 1974-75-76

Première session de la

trentième législature, 1974-1975-1976



STANDING JOINT COMMITTEE ON  
REGULATIONS AND OTHER  
STATUTORY INSTRUMENTS

*Joint Chairmen:*

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Robert McCleave, M.P.

*Vice-Chairman:*

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

*Representing the Senate:*

*Senators:*

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

*Representing the House of Commons:*

*Messrs.*

Baker ( <i>Gander- Twillingate</i> )	Béchar
Baldwin	Blais
	Brewin

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES  
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES  
RÉGLEMENTAIRES

*Coprésidents:*

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Robert McCleave, député

*Vice-président:*

M. Kenneth Robinson, député

*Représentant le Sénat:*

*Les sénateurs:*

Riel	Yuzyk—(8)
Robichaud	

*Représentant la Chambre des communes:*

*Messieurs*

Fairweather	Leblanc
Hnatyshyn	( <i>Laurier</i> )
Laprise	Reid—(12)

(Quorum 7)

*Les cogreffiers du Comité*

Michael A. Measures

Denis Bouffard

*Joint Clerks of the Committee*

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On Wednesday, February 4, 1976:

Mr. Baldwin replaced Mr. Balfour

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le mercredi 4 février 1976:

M. Baldwin remplace M. Balfour

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 5, 1976  
(58)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 3:43 p.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Cottréau, Forsey, Godfrey and Lafond.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Baldwin, Béchard, Hnatyshyn, Leblanc (*Laurier*) and McCleave.

*Other Member present:* Mr. Allard.

*In Attendance:* Mr. Graham C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38., (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

On letters dated July 9, 1975 and October 7, 1975, between Counsel to the Committee and the Secretary, Public Service Commission, relating to SOR/72-402 Public Service Employment Regulations, amendment,

*Ordered,*—That Counsel to the Committee correspond further with the Secretary, Public Service Commission.

The Joint Chairman Mr. McCleave presented the following report from the Subcommittee on Agenda and Procedure:

The Subcommittee on Agenda and Procedure met on Tuesday, February 3, 1976, and in relation to the Committee's permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38., considered future business of the Committee.

The Subcommittee recommends to the Committee as follows:

—That early arrangements be made for hiring of assistants to Counsel to the Committee for next summer, that two persons be employed, one versed in common law and the other versed in civil law, and that the availability of Mr. Jean Patenaude, for re-hiring for the civil law side, be investigated;

—That Counsel to the Committee, Mr. Eglington, attend a two-day seminar on telecommunications regulations, to be held at Dalhousie University, Halifax, late in this current month;

—That Counsel to the Committee, Miss Mayrand, attend a future seminar to be given by the Anti-Inflation Board on the subject of its regulations; (the Joint Chairman Mr. McCleave, by letter last week, raised this matter with the Board's Chairman, Mr. Pepin);

—That consideration be given to the question of whether or not the documentation provided to Members of the Committee, prior to Committee meetings which review statutory instruments, is satisfactory;

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 5 FÉVRIER 1976  
(58)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 15 h 43 sous la présidence de l'honorable Eugene A. Forsey, et de M. Robert McCleave, (coprésidents).

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Cottréau, Forsey, Godfrey et Lafond.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Baldwin, Béchard, Hnatyshyn, Leblanc (*Laurier*) et McCleave.

*Autre député présent:* M. Allard.

*Aussi présents:* M. Graham C. Eglington et M<sup>lle</sup> Lise Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38., (*Voir procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule n° 1*).

Lettres du 9 juillet 1975 et du 7 octobre 1975 entre le conseiller du Comité et le secrétaire, Commission de la fonction publique, concernant le DORS/72-402—Règlement sur l'emploi dans la fonction publique—Modification,

*Il est ordonné,*—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le secrétaire, Commission de la fonction publique.

Le coprésident, M. McCleave, présente le rapport suivant du sous-comité du programme et de la procédure:

Le sous-comité du programme et de la procédure s'est réuni le mardi 3 février 1976 et relativement à l'ordre de renvoi permanent du Comité, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38, a étudié les prochains travaux du Comité.

Le sous-comité recommande au Comité ce qui suit:

—Que des dispositions immédiates soient prises pour embaucher des adjoints au conseiller du Comité pour l'été prochain, que deux personnes soient engagées, dont une versée en droit commun et l'autre en droit civil et que l'on étudie la possibilité d'engager à nouveau M. Jean Patenaude pour couvrir le secteur du droit civil;

—Que le conseiller du Comité, M. Eglington, assiste à un séminaire d'une durée de deux jours portant sur les règlements des télécommunications qui doit avoir lieu à la fin du mois courant, à l'Université Dalhousie, Halifax.

—Que le conseiller du Comité, M<sup>lle</sup> Mayrand, assiste à un prochain séminaire que doit donner la Commission anti-inflation sur ces règlements; (Le coprésident, M. McCleave, a soulevé cette question auprès du président de la Commission, M. Pepin, dans une lettre adressée la semaine dernière.)

—Que l'on étudie la question de savoir si la documentation fournie aux membres du Comité avant les séances du Comité qui revisent les textes réglementaires est satisfaisante ou non;



—That, with respect to Income Tax Regulations, the Joint Chairmen write to expert private monitors of these regulations, such as the Canadian Tax Foundation, the Canadian Bar Association and the Chartered Accountants Association, informing each of the Committee's permanent reference and also of the criteria which the Committee has adopted, and inviting reports, in such specific terms, of any problems which each monitoring organization may wish to convey to the Committee.

On motion of Senator Lafond, it was resolved,—That the Report of the Subcommittee be concurred in.

The Committee considered correspondence dated August 14, 1975 and August 21, 1975 between Counsel to the Committee and the Director, Legal Services, Department of Agriculture, relating to SOR/72-364 Beef Carcass Grading Regulations, SOR/72-365 Veal Carcass Grading Regulations, and SOR/74-118 Lamb and Mutton Carcass Grading Regulations.

On correspondence dated April 16, 1975, May 7, 1975, January 7, 1976, January 16, 1976 and January 22, 1976, between Counsel to the Committee and Legal Services, Treasury Board, relating to SOR/72-469 and SOR/75-35 Flying Accident Compensation Regulations,

*Ordered*,—That Counsel to the Committee correspond further with Legal Services, Treasury Board.

On correspondence dated September 10, 1975 and December 30, 1975, between Counsel to the Committee and Legal Services, Treasury Board, relating to SOR/72-101 Public Service Health Insurance Regulations and successive amendments,

*Ordered*,—That Counsel to the Committee correspond further with Legal Services, Treasury Board.

The Committee considered correspondence dated September 22, 1975 and December 30, 1975, between Counsel to the Committee and Legal Services, Treasury Board, relating to SOR/75-1 Goose Bay Employee Pension Regulations.

On correspondence dated July 16, 1975 and December 30, 1975, between Counsel to the Committee and Legal Services, Department of Finance, relating to SOR/74-381 General Preferential Tariff Rules of Origin Regulations,

*Ordered*,—That Counsel to the Committee correspond further with Legal Services, Department of Finance.

The Committee considered correspondence dated July 10, 1975 and December 31, 1975 between Counsel to the Committee and Legal Services, Department of Finance, relating to SOR/74-528 Farm Improvement Loans Regulations.

On correspondence dated June 3, 1975 and December 31, 1975, between Counsel to the Committee and Legal Services, Department of Finance, relating to SOR/75-160 Fisheries Improvement Loans Regulations,

*Ordered*,—That Counsel to the Committee correspond further with Legal Services, Department of Finance.

On correspondence dated September 16, 1975 and January 6, 1976, between Counsel to the Committee and Legal Services, Treasury Board, relating to SOR/73-215 Pacific Pilotage Pension Regulations,

—Que, conformément aux règlements de l'impôt sur le revenu, les coprésidents écrivent aux sociétés du secteur privé qui examinent ces règlements comme le Bureau canadien d'études fiscales, l'Association du Barreau canadien et l'Association des comptables agréés, les informant tous de l'ordre de renvoi permanent du Comité et également des critères que le Comité a adoptés et les invitant à soumettre des rapports précis sur certains problèmes que chaque organisme d'examen peut désirer soumettre au Comité.

Sur motion du sénateur Lafond, il est décidé,—Que le rapport du sous-comité soit adopté.

Le Comité étudie la correspondance du 14 août 1975, et du 21 août 1975, échangée entre le conseiller du Comité et le directeur du contentieux, ministère de l'Agriculture, concernant le DORS/72-364—Règlement concernant le classement des carcasses de bœuf, le DORS/72-365—Règlement concernant le classement des carcasses de veau, et le DORS/74-118—Règlement sur le classement des carcasses d'agneaux et de moutons.

Quant à la correspondance du 16 avril 1975, du 7 mai 1975, du 7 janvier 1976, du 16 janvier 1976 et du 22 janvier 1976, échangée entre le conseiller du Comité et le contentieux, Conseil du trésor, concernant le DORS/72-469 et le DORS/72-35—Règlement sur l'indemnisation en cas d'accident d'aviation,

*Il est ordonné*,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le contentieux, Conseil du trésor.

Quant à la correspondance du 10 septembre 1975 et du 30 septembre 1975, échangée entre le conseiller du comité et le contentieux, Conseil du trésor concernant le DORS/72-101—Règlement sur l'assurance-maladie de la Fonction publique et des modifications successives,

*Il est ordonné*,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le contentieux, Conseil du trésor,

Le Comité étudie la correspondance du 22 septembre 1975 et du 30 décembre 1975 échangée entre le conseiller du Comité et le contentieux, Conseil du trésor concernant le DORS/75-1—Règlement sur la pension des employés de Goose Bay.

Quant à la correspondance du 16 juillet 1975 et du 30 décembre 1975 entre le conseiller du Comité et le contentieux du ministère des Finances, concernant le DORS/74-381—Règles d'origine du Tarif de préférence général,

*Il est ordonné*,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le contentieux, ministère des Finances.

Le Comité étudie la correspondance du 10 juillet 1975 et du 31 décembre 1975 échangée entre le conseiller du Comité et le contentieux, ministère des Finances, concernant le DORS/74-528—Règlement sur les prêts destinés aux améliorations agricoles.

Quant à la correspondance du 3 juin 1975 et du 31 décembre 1975 échangée entre le conseiller du Comité et le contentieux du ministère des Finances concernant le DORS/75-160—Règlement sur les prêts aidant aux opérations de pêche,

*Il est ordonné*,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le contentieux, ministère des Finances.

Quant à la correspondance du 16 septembre 1975 et du 6 janvier 1976 échangée entre le conseiller du Comité et le contentieux, Conseil du trésor, concernant le DORS/73-215—Règlement sur la pension visant l'Administration de pilotage du Pacifique,

*Ordered*,—That Counsel to the Committee correspond further with Legal Services, Treasury Board.

The Committee considered:

—correspondence dated September 10, 1975 and December 23, 1975 between Counsel to the Committee and Legal Services, Department of Finance, relating to SOR/74-178 Pension Benefits Standards Regulations, amendment;

—correspondence dated June 2, 1975 and December 31, 1975 between Counsel to the Committee and Legal Services, Treasury Board, relating to SOR/72-305 Public Service Superannuation Regulations, amendment;

—correspondence dated May 13, 1975, January 6, 1976, January 9, 1976 and January 16, 1976, between Counsel to the Committee and Legal Services, Treasury Board, relating to SI/75-36 Transportation Equipment Inventory Remission Order and to SI/75-37 Argentine Exchange Rate Remission Order.

On correspondence dated May 14, 1975 and January 6, 1976, between Counsel to the Committee and Legal Services, Treasury Board, relating to SOR/72-103 Canadian Wheat Board Pension Regulations;

*Ordered*,—That Counsel to the Committee correspond further with Legal Services, Treasury Board.

The Committee considered:

—correspondence dated November 21, 1975 and January 12, 1976, between Counsel to the Committee and Legal Services, Department of Finance, relating to SOR/75-202 Protection of Securities (Loan Companies) Regulations and to SOR/75-203 Protection of Securities (Trust Companies) Regulations;

—SOR/72-441 Race Track Supervision Regulations; letter dated November 12, 1975 from the Assistant Deputy Minister, Production and Marketing Branch, Department of Agriculture to Counsel to the Committee, relating to SOR/73-163 and SOR/73-336 Race Track Supervision Regulations, amendments; SOR/73-550 and SOR/75-302, Race Track Supervision Regulations, amendments;

—SOR/75-330 Farm Credit Regulations, amendment;

—SOR/75-288 New Brunswick Egg Order; SOR/75-479 Ontario Tender Fruit-for-Processing Order; SOR/75-480 Ontario Turkey Order; SOR/75-578 Quebec Turkey Order.

The Committee considered: a letter dated December 5, 1975 from Counsel to the Committee to Legal Services, Department of Agriculture relating to SOR/75-470 Ontario Fresh Fruit Service Charge (Interprovincial and Export) Regulations; SOR/75-465 Ontario Fresh Fruit Marketing (Interprovincial and Export) Regulations; SOR/75-466 Ontario Fresh Fruit Shippers and Dealer-Shippers' (Interprovincial and Export) Regulations; SOR/75-467 Ontario Fresh Fruit Information (Interprovincial and Export) Regulations; SOR/75-468 Ontario Fresh Fruit Handling (Interprovincial and Export) Regulations; and SOR/75-469 Ontario Fresh Fruit Pricing (Interprovincial and Export) Regulations;

*Il est ordonné*,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le contentieux, Conseil du trésor.

Le Comité étudie:

—La correspondance du 10 septembre 1975 et du 23 décembre 1975 échangée entre le conseiller du Comité et le contentieux, ministère des Finances, concernant le DORS/74-178—Règlement sur les normes des prestations de pension—Modification,

—la correspondance du 2 juin 1975 et du 31 décembre 1975 échangée entre le conseiller du comité et le contentieux, Conseil du trésor, concernant le DORS/72-305—Règlement sur la pension de la Fonction publique—Modification;

—la correspondance du 13 mai 1975, du 6 janvier 1976, du 9 janvier 1976 et du 16 janvier 1976 échangée entre le conseiller du Comité et le Contentieux, Conseil du trésor, concernant le TR/75-36—Décret de remise visant le matériel de transport en stock et le TR/75-37—Décret de remise sur le taux de change argentin.

Quant à la correspondance du 14 mai 1975 et du 6 janvier 1976 échangée entre le conseiller du Comité et le Contentieux, Conseil du trésor, concernant le DORS/72-103—Règlement sur la pension de la Commission canadienne du blé,

*Il est ordonné*,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le Contentieux, Conseil du trésor.

Le Comité étudie:

—la correspondance du 21 novembre 1975 et du 12 janvier 1976 échangée entre le conseiller du Comité et le Contentieux, ministère des Finances, concernant le DORS/75-202—Règlement relatif à la protection des titres (compagnies de prêts) et le DORS/73-203—Règlement relatif à la protection des titres (compagnies fiduciaires),

—Le DORS/72-441—Règlement sur la surveillance des hippodromes; lettre du 12 novembre 1975 provenant du sous-ministre adjoint, Direction de la production et de la commercialisation, ministère de l'Agriculture, au conseiller du Comité concernant le DORS/73-163 et le DORS/73-336—Règlement sur la surveillance des hippodromes—Modifications; le DORS/73-550 et le DORS/75-302—Règlement sur la surveillance des hippodromes—Modifications;

—le DORS/75-330—Règlement concernant le crédit agricole—Modification;

—le DORS/75-288—Décret relatif aux œufs du Nouveau-Brunswick; le DORS/75-479—Décret relatif aux fruits tendres de l'Ontario destinés à la transformation; le DORS/75-480—Décret relatif aux dindons de l'Ontario; le DORS/75-578—Décret sur la commercialisation des dindons du Québec.

Le Comité étudie: une lettre du 5 décembre 1975 du conseiller du Comité au Contentieux, ministère de l'Agriculture, concernant le DORS/75-470—Règlement sur les frais de service pour les fruits frais de l'Ontario, (marchés interprovincial et d'exportation) le DORS/75-465—Règlement sur la commercialisation des fruits frais de l'Ontario (marchés interprovincial et d'exportation); le DORS/75-466—Règlement sur les expéditeurs et les négociants-expéditeurs de fruits frais de l'Ontario (marchés interprovincial et d'exportation); le DORS/75-467—Règlement sur les renseignements relatifs à la commercialisation des fruits frais de l'Ontario (marchés interprovincial et d'exportation); le DORS/75-468—Règlement sur la manutention des fruits frais de l'Ontario, (marchés interprovincial et d'ex-



*Ordered*,—That Counsel to the Committee correspond with the Legal Services, Department of Agriculture, regarding SOR/75-465 and SOR/75-468.

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairmen authorized that correspondence relating to SOR/72-402, SOR/72-364, SOR/72-365, SOR/74-118, SOR/72-469, SOR/75-35, SOR/72-101, SOR/75-1, SOR/74-381, SOR/74-528, SOR/75-160, SOR/73-215, SOR/74-178, SOR/72-305, SI/75-36, SI/75-37, SOR/72-103, SOR/75-202, SOR/75-203, SOR/73-163, SOR/73-336, SOR/75-470, together with comments by Counsel to the Committee relating to SOR/75-202, SOR/75-203, SOR/72-441, SOR/73-163, SOR/73-336, SOR/73-550, SOR/75-302, SOR/75-330, SOR/75-288, SOR/75-479, SOR/75-480, SOR/75-578, SOR/75-465, SOR/75-467 and SOR/75-468, be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

At 5:17 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

portation); et le DORS/75-469—Règlement sur la fixation des prix des fruits frais de l'Ontario (marchés interprovincial et d'exportation);

*Il est ordonné*,—Que le conseiller du Comité communique avec le Contentieux, ministère de l'Agriculture, concernant le DORS/75-465 et le DORS/75-468.

Le Conseiller du Comité répond aux questions.

Les coprésidents autorisent que la correspondance concernant les DORS/72-402, 72-364, 72-365, 74-118, 72-469, 75-35, 72-101, 75-1, 74-381, 74-528, 75-160, 73-215, 74-178, 72-305, les TR/75-36 et 75-37, les DORS/72-103, 75-202, 75-203, 73-163, 73-336 73-470 ainsi que les commentaires émis par le conseiller du comité concernant les DORS/75-202, 75-203, 72-441, 73-163, 73-336, 73-550, 73-302, 75-330, 75-288, 75-479, 75-480, 75-578, 75-465, 75-467 et le DORS/75-468 soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 17 h 17, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le cogreffier du Comité*  
Michael A. Measures  
*Joint Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, February 5, 1976.

• 1538

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** May I call the meeting to order? In a few minutes' time I would read onto the record, or my Co-chairman would read onto the record the decisions of the steering committee meeting and ask for approval of it, Senator Godfrey, I understand that you have read the decision and you are in favour of it. And we will put it up to other hon. members in a few minutes' time.

I suppose, Co-chairman, we should start then really with the review of the bulkiest pile of material that I think has come to any of us in some time. Therefore we start with SOR 72/402, Public Service Employment Regulations amendment, which originally was before the Committee on June 12, 1975.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I should like to say, Mr. Co-chairman, I think this large bundle is an outward and visible sign, an outward and weighable sign, if there is such a word, of the devotion with which our staff has been working while some of us were enjoying a respite at least from our immediate Parliamentary duty.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** If I could add to that one, I will put on the record that yesterday I met with the Ontario Legislative Committee on Procedure and they were very interested in the methods by which one could staff a committee which would deal with regulations. My views on it were that they could be done in several ways. You could have permanent staff. You could have staff on a temporary basis—for example, the Peter Dobell-type of operation, which I think is an excellent one used in certain circumstances.

• 1540

My recommendation to them would be that we use the same approach we have here: that we have our counsel and that they be on a full-time basis. It was asked of me, what about the time the legislature is in recess. I said, even when the legislature is in recess, the people; who deal with the regulations are going to have a full-time job to keep up with it, and we obviously made the right decision when we originally asked to have two people. Even so, we do not cover all the regulations that come before us. Some of them—for example, on the financial and income tax side—are at least studied in other directions, or have very powerful groups outside which will look at them and raise protests, if protests have to be made.

Senator Lafond.

**Senator Lafond:** I fully agree with the comments of the Joint Chairman. However, I would not qualify the Peter Dobell operation as a temporary one. It is not quite permanent but it is much more than temporary.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes. Probably I should have put it in rather more precise language: it is a group that can be summonsed in to give professional guidance to a parliamentary committee, for example, that is seized with a particular job for a particular period of time. That is really what I meant to say, rather than to say it is a temporary group.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 5 février 1976

[Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Puis-je déclarer la séance ouverte? Dans quelques minutes, le coprésident ou moi-même lira, pour les consigner au procès-verbal, les décisions prises à la réunion du comité de direction. Je vous demanderai de les approuver. Sénateur Godfrey, si je comprends bien, vous avez lu ces décisions et vous êtes en faveur. Nous allons donc les présenter aux autres membres du Comité dans quelques minutes.

Je suppose, monsieur le coprésident, que nous pourrions commencer par cette pile de documents, la plus grosse que nous ayons eue depuis quelque temps. Prenons tout d'abord le document DORS 72/402, modification au règlement sur l'emploi dans la Fonction publique, soumis initialement au Comité le 12 juin 1975.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** J'aimerais ajouter, monsieur le coprésident, que cette pile de documents est un signe extérieur et visible, lourd, si je peux m'exprimer ainsi, de la dévotion de notre personnel qui a travaillé pendant que nous profitons d'un répit dans nos fonctions parlementaires.

**Le coprésident (M. McCleave):** Permettez-moi d'ajouter qu'hier j'ai rencontré le Comité de la procédure et de l'Assemblée législative ontarienne qui s'intéresse beaucoup aux méthodes qui nous permettent de doter en personnel un comité étudiant les règlements. A mon avis, cela peut être fait de plusieurs façons. Vous pouvez avoir un personnel permanent. Vous pouvez en avoir un temporaire, par exemple, du genre de l'opération Peter Dobell, méthode excellente dans certaines circonstances.

La recommandation que je leur ai faite, c'était de se servir de la méthode que nous utilisons ici: nous avons notre conseiller et les personnels travaillent à plein temps. On m'a demandé, qu'est-ce qui se passe lorsque le Parlement est en congé. Je leur ai répondu que même lorsque le Parlement est en congé, ceux qui s'occupent des règlements travaillent à plein temps pour être à jour et nous avons évidemment pris la bonne décision lorsque nous avons demandé, au départ, deux personnes. Même à cela, nous ne pouvons étudier tous les règlements qui nous sont présentés. Certains, par exemple, dans les domaines des finances et de l'impôt, sont étudiés ailleurs et des groupes puissants de l'extérieur s'occupent de les examiner et de protester s'il y a lieu.

Sénateur Lafond.

**Le sénateur Lafond:** Je suis tout à fait d'accord avec les remarques du coprésident. Toutefois, je ne dirais pas que l'opération Peter Dobell est une opération temporaire. Elle n'est pas tout à fait permanente, mais elle est beaucoup plus que temporaire.

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui. J'aurais probablement dû être plus précis: il s'agit d'un groupe à qui on peut demander une orientation professionnelle pour un comité parlementaire et qui s'acquitte d'un travail particulier pendant une certaine période de temps. C'est vraiment ce que je voulais dire et non pas un groupe temporaire.



[Text]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It is about as temporary as some of the temporary buildings or the class of civil servants who used to be described as "permanent temporaries" and were on year after year, with a six months' tenure constantly renewed, until they grew grey and, in the case of the males, long-white-bearded in the service of the country.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** In dealing with SOR/72-402 on the public service employment regulations before the Committee on June 12, there is first of all a letter from Mr. Eglington to Mrs. Marcelle DuBroy of July 9, 1975, and the reply of October 7, 1975 printed herewith.

SOR/72-402  
July 9, 1975

Mrs. Marcelle DuBroy,  
Secretary,  
Public Service Commission.

Dear Mrs. DuBroy:

Thank you for your letter of the 26th of March last and for the comments on the Committee's criteria which you kindly forwarded. Perhaps it is really unnecessary for me to point out that it was never envisaged that each section of your regulations should be cross-referenced to an enabling power in the statute. As to the objection which was taken to criterion 14, I can only say that a criterion in that precise form has been in use in the United Kingdom and in other countries of the British Commonwealth for many years, and I doubt very much whether the Standing Joint Committee would be prepared to see it deleted.

The Committee considered SOR/72-402, an amendment to the Public Service Employment Regulation which substitutes a new subsection 7(2), at its meeting of June 12, 1975. It was noted that the effect of the amendment was to delete the words "that an appointment should be made immediately" from the subsection. The Committee was unable to see how the subsection could stand with sections 10 and 33 of the Public Service Employment Act, for the subsection appeared to the Committee to be an attempt by regulation to alter the basic system of hiring for the Service, which is laid down in mandatory terms in section 10. Naturally the Commission's power to make regulations to give effect to the Act is, as section 33 itself says, subject to the Public Service Employment Act. The Committee conceived that the only way in which subsection 7(2) could be considered as *intra vires* would be if the opinion of the responsible staffing officer which is referred to in the subsection could be described as a "process of selection designed to establish the merit of candidates". That approach, however, appeared to be foreclosed by the terms of the subsection which indicate that the officer's opinion comes into play only when "competition or other process of personnel selection" would not result in the identification of a candidate more meritorious than some other ready to hand.

The Committee also noted that it is possible that subsection 7(2) is inconsistent with section 11 of the Public Service Employment Act in that the opinion referred to in the subsection is not that of the Commission but that of a "responsible staffing officer" and that the opinion that he

[Interpretation]

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** C'est aussi temporaire que certains des édifices temporaires que nous avons ou certaines classes de fonctionnaires que nous avons l'habitude d'appeler des «temporaires permanents»; nous les comptons dans nos effectifs, année après année, la période d'occupation du poste de six mois étant constamment renouvelée, jusqu'à ce que ces personnes grisonnent au travail et, dans le cas des hommes, qu'ils arborent de longues barbes blanches au service du pays.

**Le coprésident (M. McCleave):** Au sujet de ce document DORS/72-402 concernant les règlements sur l'emploi dans la Fonction publique, soumis au Comité le 12 juin, nous avons tout d'abord une lettre de M. Eglington à M<sup>me</sup> Marcelle DuBroy, en date du 9 juillet 1975, et une réponse du 7 octobre 1975, que nous annexons.

Dors/72-402  
Le 9 juillet 1975

M<sup>me</sup> Marcelle DuBroy  
Secrétaire  
Commission de la Fonction publique  
Madame,

J'accuse réception de votre lettre du 26 mars dernier et vous remercie des commentaires sur les critères du comité que vous avez bien voulu nous faire parvenir. Il est peut-être tout à fait inutile de souligner qu'il n'a jamais été envisagé de vérifier chaque article de votre règlement au regard d'un pouvoir habilitant dans la Loi. Quant à l'objection relative au critère 14, je puis simplement vous dire qu'un critère ainsi formulé est utilisé au Royaume-Uni et dans d'autres pays du Commonwealth britannique depuis déjà de nombreuses années et je doute fort que le Comité mixte permanent soit disposé à en accepter le retranchement.

Le Comité a examiné le DORS/72-402, modification au règlement sur l'emploi dans la Fonction publique, qui substitue un nouveau paragraphe 7(2) à l'ancien, lors de sa réunion du 12 juin 1975. On a souligné que l'effet de la modification était de retrancher du paragraphe les termes «qu'une nomination soit faite immédiatement». Le Comité n'a pu voir comment le paragraphe pouvait être conforme aux articles 10 et 33 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, car le paragraphe a semblé au Comité être une tentative de modifier par règlement le système fondamental de recrutement dans la Fonction publique, dont le caractère obligatoire est décrit à l'article 10. Naturellement, le pouvoir de la Commission de faire un règlement pour mettre une loi en vigueur est, comme l'article 33 lui-même le dit, soumis à la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. Le Comité a cru que la seule façon dont le paragraphe 7(2) pouvait être jugé statuaire serait que l'opinion de l'agent de dotation en personnel responsable mentionné dans le paragraphe, puisse être considérée comme une «méthode de sélection destinée à établir le mérite des candidats». Cette possibilité, toutefois, a semblé être exclue par les conditions du paragraphe qui indiquent que l'opinion de l'agent n'entre en jeu que lorsque «le concours ou une autre méthode de sélection du personnel» ne permettrait pas de trouver un candidat mieux qualifié que la personne disposée et apte à accepter la nomination.

Le Comité a souligné également qu'il est possible que le paragraphe 7(2) ne corresponde pas avec l'article 11 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique du fait que l'opinion mentionnée dans le paragraphe n'est pas celle de la Commission mais celle d'un «agent de dotation en per-

## [Texte]

forms in terms of that subsection may not be the opinion required by section 11 of the Act. All questions of vires and inconsistency with the Public Service Employment Act apart, the Committee was considerably exercised by the discretion given to the responsible staffing officer.

I shall be glad if you will kindly respond to the above points in due course and perhaps in addition you could indicate for the Committee's information who are responsible staffing officers and the extent of the discretions and powers which they in fact exercise.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

SOR/72-402

October 7, 1975

Mr. G. C. Eglington,  
Counsel,  
Standing Joint Committee on Regulations and Other  
Statutory Instruments.

Dear Mr. Eglington,

This has reference to your letter of July 9, 1975 and to discussions which you have since had with Mr. Jean Bellemare, Director of the Ploicy Planning Division of this Commission with regard to Section 7(2) of the Public Service Employment Regulations.

The Commissioners have asked me to inform you that the Commission is in the process of reviewing the Public Service Employment Regulations and will be pleased to submit to your Committee for comments, within the next six months, drafts of proposed amendments thereto, and to furnish such other information as you may require.

Yours sincerely,

(Mrs.) Marcelle DuBroy,  
Secretary.  
Public Service Commission.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Eglington, your comments, please, on the exchange.

**Mr. Eglington:** The Commissioners have intimated that they intend to amend the regulations. In my conversations with some of the senior officers of the Public Service Commission, it became obvious that they saw the full weight of the argument addressed to them. The particular provision involved to which we have taken objection in the first place, Section 7(2) of the current regulations, is invalid. They are proposing that there be substantial amendments to the regulations, and that when that is done our objections to Section 7(2) will be taken into account. That is satisfactory as far as it goes, but it does not go very far. While it may clean up the problem for the future, the fact remains that for the last nearly four years appointments have been made under a provision which is *ultra vires*, and I would think the minimum that will be necessary is an amendment to the regulations and an indemnifying act to validate the illegal appointments made over the past number of years.

## [Interprétation]

sonnel responsable» et que l'opinion qu'il formule conformément à ce paragraphe peut ne pas être l'opinion exigée par l'article 11 de la Loi. Indépendamment de toute question de constitutionnalité et de non conformité à la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, le Comité a été très étonné du pouvoir donné à l'agent de dotation en personnel responsable.

Nous vous serions reconnaissants de bien vouloir répondre aux points susmentionnés et indiquer au Comité les noms des agents de dotation en personnel responsables et la portée réelle de leurs pouvoirs et attributions.

Veillez agréer, Madame, l'expression de mes salutations distinguées.

Le conseiller  
G. C. Eglington

DORS/72-402

Le 7 octobre 1975

Monsieur G. C. Eglington,  
Conseiller,  
Comité mixte permanent des règlements et autres textes  
réglementaires,

Monsieur,

La présente concerne votre lettre du 9 juillet 1975 et les entretiens que vous avez eus depuis avec M. Jean Bellemare, directeur de la Division de la planification de la politique de la Commission, en ce qui a trait à l'article 7(2) du Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique.

A la demande des commissaires, je tiens à vous informer que la Commission a entamé la révision du Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique et qu'elle se fera un plaisir de porter à l'attention de votre Comité les projets de modifications qu'elle proposera, de même que tout autre renseignement dont vous pourrez avoir besoin, ce d'ici six mois.

Veillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

La secrétaire,  
(M<sup>me</sup>) Marcelle DuBroy  
Commission de la Fonction publique

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Eglington, veuillez faire quelques remarques au sujet de cet échange de lettres.

**M. Eglington:** Les commissaires ont laissé entendre qu'ils avaient l'intention de modifier le règlement. Lors de conversations que j'ai eues avec certains d'entre eux, à la Commission de la Fonction publique, il est devenu évident qu'ils sentaient tout le poids de l'argument qui leur a été présenté. La disposition à laquelle nous nous sommes objectés au départ, l'article 7(2) du règlement actuel, n'est pas valide. Les commissaires proposent des modifications importantes aux règlements et, lorsque cela sera fait, ils tiendront compte des objections que nous avons au paragraphe 7(2). C'est satisfaisant dans la mesure où cela s'applique, mais cela ne va pas très loin. Même si cela élimine le problème pour l'avenir, le fait demeure que, depuis près de quatre ans, des nominations ont été faites en vertu d'une disposition qui est *ultra vires*. Je pense qu'il serait nécessaire de modifier au moins le règlement et d'adopter une loi d'indemnisation pour valider les nominations illégales qui ont été faites au cours des années.



[Text]

I should say, of course, that in the letter in front of us there has been no admission of the validity of the Committee's objection to the regulation. No doubt, if we write back and say we thank them for coming up with an amendment, but that we would like to know what they are going to do about the validity of the appointments, they will doubtless claim that the appointments are valid. I cannot very well put on record the informal conversations I had with the officers there.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Our job then, I suppose, is to determine whether what they suggest is sufficient to meet the wish of the Committee. Your answer is that it is not.

• 1545

**Mr. Eglington:** My view is—which I assume is the view—that the provision involved, Section 7(2) was *ultra vires*, is *ultra vires*, and that the appointments made under it are necessarily invalid.

**Mr. Béchard:** You would have to reimburse the government for all the wages or the salaries received since, but they are not...

**Mr. Eglington:** There will have to be an act, I would think, to validate the appointments and to indemnify all the people involved.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes: a retroactive act of indemnity.

**Mr. Eglington:** Miss Mayrand has just pointed out that that was the response to our objections to the *ultra vires* nature of the Indian reserves oil and gas regulations, a retroactive validating and indemnifying bill was passed.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Do you suppose they would do it in any event, even though their letter is somewhat cautiously worded back to you? Do we really have to suspect that they are not going to do it?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I think, Mr. Chairman, we ought to have an assurance on the matter. There maybe something, a sort of sous-entendre something you can read between the lines, saying they are good boys and will do all the necessary things to be good boys. But I think we ought to have some kind of assurance that some steps are going to be taken to regularize the position which in counsel's opinion, in which I strongly concur, is entirely irregular. These people have not been validly appointed, these acts have not been validly done, and we should have an assurance that something will be done to rectify the situation.

I keep coming back to St. Paul: let all things be done decently and in order. The whole fabric of constitutional government really rests upon that principle.

**Mr. Eglington:** I think, Mr. Chairman, that officers in any department, or in the Public Service Commission, would be reluctant to propose legislation in a situation such as this unless the necessity for it were brought forcefully to them. They are always worried about wasting Parliamentary time.

[Interpretation]

Je dois dire que, dans la lettre que nous avons devant nous, on n'admet pas la validité de l'objection du Comité au règlement. Si nous écrivions de nouveau pour dire que nous les remercions de l'amendement à venir, mais que nous aimerions savoir ce qu'ils ont l'intention de faire concernant la validité des nominations, ils prétendraient sans doute que les nominations sont valides. Je ne veux pas vraiment consigner au compte rendu les conversations officieuses que j'ai eues avec les fonctionnaires.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je suppose que notre travail est de déterminer si leurs suggestion répond suffisamment au désir du Comité. Vous ne le pensez pas.

**M. Eglington:** A mon avis, la disposition prévue à l'article 7(2) étant inconstitutionnelle, les nominations faites aux termes de cet article ne sauraient être valables.

**M. Béchard:** Il faudrait donc rembourser le gouvernement pour les salaires et traitements touchés depuis lors...

**M. Eglington:** Il va falloir adopter une loi pour valider les nominations et indemniser les intéressés.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Une loi d'indemnisation rétroactive.

**M. Eglington:** M<sup>re</sup> Mayrand me signale justement que telle fut bien la réaction à nos objections quant au caractère anticonstitutionnel des règlements régissant les réserves indiennes de pétrole et de gaz, à savoir un projet de loi a été adopté prévoyant une validation et une indemnisation rétroactive.

**Le coprésident (M. McCleave):** Pensez-vous qu'ils aient réellement l'intention de le faire en dépit du caractère prudent de la lettre qu'ils vous ont adressée? Faudrait-il les soupçonner de chercher à y échapper?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il ne faut pas laisser planer un doute sur cette question. On pourrait bien entendu leur faire confiance et présumer qu'ils font ce qu'il faut. Mais, à mon avis, il faut que nous ayons des garanties que l'on va effectivement donner suite à l'avis exprimé par notre conseiller juridique, avis que je partage d'ailleurs pleinement, quant à l'irrégularité de cette situation. Ces nominations et toutes ces activités ne sont pas conformes au règlement, et nous devons dès lors être sûrs que des mesures seront prises pour redresser la situation.

Ainsi que Saint-Paul nous le conseille, il faut que tout se passe doucement et dans l'ordre. Tel est en dernière analyse le principe fondamental de tout gouvernement réellement constitutionnel.

**M. Eglington:** Je pense, monsieur le président, que des fonctionnaires d'un ministère ou de la Commission de la fonction publique hésiteraient à proposer un projet de loi de ce genre à moins qu'on ne le leur demande expressément. En effet, ils n'aiment pas faire perdre du temps aux députés.

## [Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Senator Lafond.

**Senator Lafond:** Could we not suggest pointedly that it be done, and see what their reaction is?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Is this the will of the Committee?

**Senator Lafond:** I gather it is.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** It shall be done, then.

**M. Bécharde:** Je voudrais faire remarquer, monsieur le coprésident, monsieur le sénateur Forsey, que les gens qui font ces erreurs-là n'ont pas toujours les Écrits de saint Paul sous les yeux.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ce n'est pas comme au bon vieux temps; nous vivons dans un état de choses qui a été tellement changé par la «révolution tranquille».

**M. Bécharde:** Pas toujours tranquille.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Très souvent tapageuse.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Before we go on further perhaps, since we can make a decision now with our quorum present, I could advise that the subcommittee has made several recommendations. The first one: that early arrangements be made for hiring of assistants to counsel to the Committee for the summer, and that two persons be employed, one versed in common law and the other versed in civil law. On the civil law side a Mr. Jean Patenaude has been available for the last year or so, and we understand that he is available for this summer. It is recommended that he be our civil law appointment. The common law appointment is a matter for whoever knows the dean of some university that wants to send around some young man or young woman to work with us. This is the first recommendation.

The second one: that counsel to the Committee, our Mr. Eglington, attend a two-day seminar on telecommunication regulations. This is being held at Dalhousie University in Halifax late in this current month.

The third recommendation is that the other counsel to the Committee, Miss Mayrand, attend a future seminar to be given by the Anti-Inflation Board on the subject of its regulations. I have written to Mr. Pepin with regard to this matter. I have not had his response back yet, but I did ask that somebody on the Board contact Miss Mayrand. This would involve her attendance at one of the seminars in depth, where they go into the regulations from start to finish in a very professional manner.

Miss Mayrand, perhaps I will interrupt my report on what the steering committee decided. Have you been approached yet by the Board?

**Miss Lise Mayrand (Counsel to the Committee):** No.

• 1550

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** And I have not even had my letter acknowledged; but it may be because of the mail.

The subcommittee was little bit puzzled, and spent some considerable time on the question of whether or not the documentation provided to members of the Committee before our Committee meetings is satisfactory. We were unable to come up with any consensus as to what we should report to you on that. Finally, with regard to income tax regulations: that the Joint Chairman write to expert private monitors of these regulations, such as the Canadian Tax Foundation, the Canadian Bar Association

## [Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Sénateur Lafond.

**Le sénateur Lafond:** Nous pourrions donc leur suggérer la chose explicitement et voir quelle est leur réaction.

**Le coprésident (M. McCleave):** Le Comité est-il d'accord?

**Le sénateur Lafond:** Je crois qu'il l'est.

**Le Coprésident (M. McCleave):** C'est ce qui sera fait.

**Mr. Bécharde:** I would like to point out to Senator Forsey that the people who make these mistakes do not always have the writings of St. Paul in front of them.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes, indeed, things have changed from the good old days, since the silent revolution.

**Mr. Bécharde:** It has not been all that silent.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It has often been quite noisy.

**Le coprésident (M. McCleave):** Puisque nous avons un quorum en ce moment, je vous signale que le sous-comité a fait plusieurs recommandations. Premièrement, que des dispositions soient prises dès que possible pour engager des adjoints au conseiller juridique du Comité pendant l'été, soit deux personnes dont un spécialiste en droit coutumier et un autre en droit civil. Pour ce qui est du droit civil, nous avons pu faire appel à M. Jean Patenaude pendant l'année écoulée, et je crois savoir qu'il sera à notre disposition cet été également. Il a donc été recommandé que nous le nommions en qualité d'adjoint en droit civil. En ce qui concerne le droit coutumier, il faudrait qu'une personne connaissant le doyen de la faculté de droit d'une de nos universités lui demande de nous envoyer un jeune homme ou une jeune femme pour nous aider.

Deuxièmement, que M. Eglington, notre conseiller juridique participe à un colloque de deux jours consacré aux règlements régissant les télécommunications. Celui-ci aura lieu à l'Université Dalhousie, à Halifax, ce mois-ci.

Troisièmement, il a été proposé que M<sup>lle</sup> Mayrand, notre autre conseiller juridique, participe à un colloque organisé par la Commission de lutte contre l'inflation en vue d'étudier les règlements de celle-ci. J'ai déjà écrit à M. Pepin à ce propos. Je n'ai pas encore obtenu de réponse mais j'ai demandé qu'un membre de la Commission se mette en rapport avec M<sup>lle</sup> Mayrand. Elle participerait donc à un de ces groupes d'étude qui examineraient ces règlements de fond en comble.

Mademoiselle Mayrand, je devrais peut-être interrompre ici mon rapport sur les décisions du comité directeur. Avez-vous reçu des nouvelles de la Commission?

**Mlle Lise Mayrand (conseiller auprès du Comité):** Non.

**Le coprésident (M. McCleave):** Et l'on n'a même pas accusé réception de ma lettre; remarquez bien, ça peut être à cause du courrier.

Le sous-comité a essayé de se prononcer sur la qualité de la documentation fournie aux membres du Comité, avant les séances, et après s'être penché longtemps là-dessus, on n'a pas pu se mettre d'accord sur un rapport à ce sujet. Enfin, en ce qui concerne les règlements de l'impôt sur le revenu, on a proposé que le coprésident écrive aux associations non gouvernementales qui surveillent de près ces règlements comme la *Canadian Tax Foundation*, l'Association du barreau canadien et les différents groupes de comp-



[Text]

and the chartered accountants groups, informing each of the Committee's permanent reference notes of the criteria which the Committee adopted a year ago, and inviting reports in such specific terms of any problems which each monitoring organization may wish to convey to the Committee.

Again, I may explain, Mr. Co-chairman, why we did this. We are probably weak on that particular side, in the sense that we have not asked our counsel to look specifically at the income tax regulations, which must pour forth in great volume. Our feeling was that because there were these organizations, such as the Bar Association and the chartered accountants and the like who would be examining them, as long as they knew of our existence, if they felt there was anything they wanted to have specifically examined or wanted to question, they could come to us. Otherwise, it would be our feeling that at least that part of our work was being protected because the people concerned could protect themselves.

**M. Leblanc (Laurier):** La demande, que vous avez soumise à l'Ordre des comptables agréés, a-t-elle été faite auprès de l'Ordre canadien ou auprès de l'Ordre de l'une des provinces?

I will repeat in English.

The request you have made that the Canadian Institute of Chartered Accountants be informed: was that sent to the Canadian Order of Chartered Accountants? We have, as you know, ten provincial orders and one federal order.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** It has not been done yet, Mr. Leblanc.

**Mr. Leblanc (Laurier):** Oh, I see.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** It is really a recommendation. I would say that any group in each specific field should be written to; that we should get as wide a net out as possible. I am sure there will be federal associations, provincial associations—anybody.

**Mr. Leblanc (Laurier):** I am sure you will get a response from the chartered accountants. I know a few of them personally, and they have been discussing some of the regulations with me. I am sure you will get some response. I think it is a very good suggestion to do that.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right, thank you. Mr. Measures will be in touch with you so that we can make out mailing list as wide as possible. We will photostat it and share it with each member of the Committee, so each member may have his opportunity to add people who should be on that list.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je crois qu'il était entendu d'écrire à toutes les associations en question sans aucune exception.

**M. Leblanc (Laurier):** Il y a les C.G.A. également; il y a 3, 4 associations de comptables qui sont reconnues à l'heure actuelle au Canada. Évidemment, la première est l'Ordre des comptables agréés; il y a également les C.G.A. et les autres que l'on pourrait inviter à venir fournir des commentaires ou à faire part...

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ah oui, il faut les inscrire toutes, sans exception.

[Interpretation]

tables agréés. Ces organismes seraient informés des critères adoptés par le Comité, il y a un an, et seraient invités à faire part au Comité des difficultés auxquelles ils auraient pu faire face en effectuant leur travail.

Je voudrais vous expliquer pourquoi nous avons voulu agir ainsi. Jusqu'ici, nous n'avons pas demandé aux conseillers d'examiner les règlements de l'impôt sur le revenu, dont le nombre doit être toujours grandissant. Puisqu'il existe des organismes comme l'Association du barreau et des comptables agréés qui suivent tout ce qui se fait dans ce domaine, nous estimions qu'il suffirait de les informer de notre existence et de notre mandat pour qu'ils soumettent au Comité toute question qui, selon eux, mériterait une étude. Nous estimions pouvoir compter ainsi sur une collaboration extrêmement utile, étant donné l'intérêt évident de ces organismes dans ce domaine.

**Mr. Leblanc (Laurier):** Was this request made to the Canadian Order of Chartered Accountants or to a provincial body?

Je vais répéter ma question en anglais.

Vous voulez que l'Institut canadien des comptables agréés soit informé de cette situation. S'agit-il de l'Ordre canadien des comptables agréés ou bien l'un des organismes provinciaux?

**Le coprésident (M. McCleave):** On n'a pas encore donné suite à cette recommandation.

**M. Leblanc (Laurier):** Ah, je comprends.

**Le coprésident (M. McCleave):** Il s'agit, en fait, d'une recommandation. Je crois qu'il faudrait contacter chaque groupe afin d'avoir un réseau aussi étendu que possible. Il s'agira d'associations provinciales et fédérales, n'importe qui.

**M. Leblanc (Laurier):** Je suis sûr que vous obtiendrez une réponse des comptables agréés. J'en connais certains personnellement et ils m'ont déjà trouvé certains des règlements. Je crois que cette recommandation est très bonne.

**Le coprésident (M. McCleave):** M. Measures vous demandera des renseignements pour que nous puissions contacter le maximum de groupes intéressés. Une fois la liste établie, nous en ferons des photocopies à distribuer aux membres du Comité qui pourront ensuite suggérer d'autres groupes ou personnes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I think our intention was to write to all the associations concerned with no exception.

**Mr. Leblanc (Laurier):** There is also the CGA. There are three or four chartered accountant associations now recognized in Canada. Of course, first and foremost is the order of Chartered Accountants, but there is also the CGA as well as a few others who could be invited to make their contribution...

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** They must all be included without exception.

[Texte]

**M. Leblanc (Laurier):** Très bien.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** These then are the recommendations of the steering committee. We did not even get into the final large issue of what should be in our report to parliament about our first year of operations on regulations. These five recommendations were about as far as we could go: the hiring of assistants; the presence of counsel at two seminars; and the last matter we have just discussed fully—four recommendations really.

Is the recommendation of the steering committee acceptable to the meeting?

**Senator Lafond:** I so move.

• 1555

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you, Senator Lafond. Is it agreed?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Last week we also asked Mr. Eglington and Miss Mayrand if they would start on the lobster regulations, which are subject to some debate and anxiety in the House of Commons. I do not know how many members want to come into the Committee and pursue the matter here. Mr. Eglington, what have you managed to discover so far?

**Mr. Eglington:** On the point that was raised last week about the thinning out of licences, this would appear to be the result of a policy pursued by the Ministry of Fisheries. Of course, the lobster regulations had not been amended in recent times. There will, in the next few weeks, be a short comment on the old lobster regulations coming forward, but that comment does not concern the point that was raised.

I spoke to the instruments officer at Fisheries and there are no regulations in the works. The lobster licences are annual licences, so I can only assume that what is being done is that this year some people who had licences in the past are simply not being awarded new licences on the basis of some policy which is not disclosed.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Or not disclosed in any way that seems to come readily before the Committee.

I asked you, Mr. Béchard, because I know that you would have lobster fishermen. But you say there is some operation with the Province of Quebec with regard to the lobster licences in your area.

**Mr. Béchard:** Yes, it is prevention regulation in Quebec. Fisheries in Quebec are separate from the national policy since 1929, I think. There is close relation between the Department of Fisheries here and the Department of Fisheries of Quebec, and the regulations on lobsters or other species are very much the same. In Quebec we have implemented what Mr. Leblanc is proposing for the Maritimes since about nearly 10 years now. It was at the request of the fishermen, because many people were involved in lobster fishing who were not living out of fishing, lobster fishing especially. At first they obliged the fisherman to have at least one of the traps, to put aside a few of those amateurs. But now I think it is 300 they need to have, and there are very strict and severe rules. You cannot go fishing lobster even to help the fisherman without having a licence. So that is the same, I think. They want to . . .

[Interprétation]

**Mr. Leblanc (Laurier):** Fine.

**Le coprésident (M. McCleave):** Voilà les recommandations du comité directeur. Nous n'avons même pas entamé la question importante de notre rapport au Parlement sur notre première année de travail concernant les règlements. Nous n'avons pas pu faire plus que ces cinq ou plutôt, quatre recommandations, c'est-à-dire l'embauche d'adjoints, la présence des conseillers juridiques à deux séances d'étude et la dernière question que nous venons de discuter.

Cette recommandation du comité directeur est-elle acceptable au Comité?

**Le sénateur Lafond:** Je propose que oui.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci, sénateur Lafond. C'est d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. McCleave):** La semaine dernière nous avions également demandé à M. Eglington et à M<sup>lle</sup> Mayrand s'ils voudraient bien aborder les règlements relatifs au homard qui suscitent actuellement certains débats inquiets à la Chambre des communes. Je ne sais pas combien de députés souhaitent venir poursuivre la question ici. Monsieur Eglington, qu'avez-vous découvert jusqu'ici?

**M. Eglington:** Il semble que la réduction du nombre des permis dont il fut question la semaine dernière soit le résultat d'une politique poursuivie par le ministre des Pêches. Les règlements sur le homard n'ont pas été modifiés depuis longtemps. Dans les prochaines semaines, on devrait entendre parler de ces fameux règlements mais sans qu'il soit question du point soulevé.

Les responsables des textes réglementaires du ministère des Pêches m'a indiqué que l'on ne préparait pas de nouveaux règlements. Les permis de pêches au homard sont délivrés tous les ans et je pense donc que cette année certains n'auront pas été renouvelés conformément à une politique que le ministère n'a pas dévoilée.

**Le coprésident (M. McCleave):** Ou du moins pas de façon à ce que le Comité puisse en prendre connaissance.

Je vous ai posé la question, monsieur Béchard, car je sais que vous devez avoir dans votre région des pêcheurs de homards. Mais vous dites qu'il existe certains accords avec le Québec pour les permis de pêche au homard dans votre région.

**M. Béchard:** Oui, au Québec c'est un règlement de prévention. Cette province a une politique de pêche distincte de la politique nationale depuis 1929, si je ne m'abuse. Il existe toutefois des relations étroites entre le ministère des Pêches fédéral et celui du Québec, et les règlements relatifs au homard et à d'autres espèces sont très similaires. Au Québec, nous avons appliqué ce que M. Leblanc propose pour les Maritimes depuis près de 10 ans. Et cela à la demande des pêcheurs, car beaucoup de pêcheurs de homards ne vivaient pas de la pêche, et surtout pas de la pêche au homard. On a tout d'abord exigé des pêcheurs qu'ils possèdent au moins un casier pour éviter qu'il y ait trop de pêcheurs amateurs. Mais maintenant, je pense qu'il leur en faut 300 et que les règles sont très strictes et sévères. Sans permis on ne peut aller pêcher le homard ni même aider à la pêche. Je crois que c'est la même chose. On veut . . .



[Text]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Do you get much protest in Quebec about your policy in your own area?

**Mr. Béchard:** No, not at all.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Our problem is that what they are trying to do is . . .

**Mr. Béchard:** At the start there was, but now it is . . .

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** It has been pretty well settled and accepted.

**Mr. Béchard:** Oh, yes.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Maybe Mr. Allard will give us the benefit of his experience too. I am told there is going to be a vote in about 15 minutes, so perhaps we will . . .

**Mr. Béchard:** There is not very much lobster fishing in Rimouski.

**Mr. Allard:** No.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** No. What has happened that seems to cause the concern among my fellow Maritime M.P.s and myself is that you may have a person who works most of the year for the Department of Highways, sanding the roads or cleaning the roads or the like, but to supplement his income he may have the right to fish lobsters over three or four weeks during the year too. In other words, it is a sort of Jack-of-all-trades occupation among people who may fish for a couple of months, do forestry operations for a couple of months, and go down into Halifax to work on the docks in the winter for a couple of months. This is really the problem we have in Nova Scotia.

**Mr. Béchard:** Are they big lobster fishermen?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** No. These are people who—most of them that I know of anyway—the full-time fisherman, of course, may make, if he is a good fisherman, a fair amount of money today.

**Mr. Béchard:** Oh yes.

• 1600

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** But the fellow who is scrounging around from one job to another, he is trying, perhaps, to get himself \$7,000 or \$8,000, and it seems to me to be a different situation with regard to them.

**Mr. Eglington,** I gather it is just a matter of a policy within the Department, but it does not express itself in the regulations.

**Mr. Eglington:** No, but there is an expression in regulations of one principle that Mr. Béchard mentioned; that even to go and help somebody you do need a licence. That does not go to the question of who is entitled to get the licence.

**Mr. Béchard:** That is right.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Well, . . .

**Mr. Béchard:** The licence would be given to the bona fide fisherman.

[Interpretation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Recevez-vous beaucoup de protestations du Québec quant à cette politique dans votre région?

**M. Béchard:** Non, pas du tout.

**Le coprésident (M. McCleave):** Le problème est que ce que l'on essaie de faire . . .

**M. Béchard:** Au début, si, mais maintenant . . .

**Le coprésident (M. McCleave):** Cela est bien réglé et généralement accepté.

**M. Béchard:** Oh oui!

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Allard, voudriez-vous également dire ce que vous connaissez du problème? On m'informe qu'il doit y avoir un vote d'ici un quart d'heure de sorte que nous devrions peut-être . . .

**M. Béchard:** Il n'y a pas beaucoup de pêche au homard à Rimouski.

**M. Allard:** Non.

**Le coprésident (M. McCleave):** Non. Ce qui semble inquiéter mes collègues des Maritimes et moi-même c'est qu'il est possible qu'un employé du ministère de la Voirie travaille pratiquement toute l'année à débayer et nettoyer les routes, par exemple, et tienne toutefois à arrondir son revenu en pêchant le homard trois ou quatre semaines par an. Autrement dit, il s'agit d'hommes à tout faire qui vont pêcher deux mois, travailler dans le bois deux mois, puis descendent à Halifax travailler sur les docks l'hiver. C'est en fait là notre problème en Nouvelle-Écosse.

**M. Béchard:** S'agit-il de gros pêcheurs de homards?

**Le coprésident (M. McCleave):** Non. Ce sont des gens qui—du moins pour la plupart—sont des pêcheurs à plein temps qui peuvent, s'ils sont habiles, gagner beaucoup d'argent aujourd'hui.

**M. Béchard:** Oui.

**Le coprésident (M. McCleave):** Mais celui qui passe d'un emploi à un autre essaye, peut-être, de se faire \$7,000 ou \$8,000, et il me semble alors que la situation est tout à fait différente.

**Monsieur Eglington,** je suppose qu'il s'agit simplement d'une question de politique interne du ministère, mais qu'il n'y a rien dans les règlements.

**M. Eglington:** Non, mais il y a le principe exprimé dans le règlement dont a parlé M. Béchard, à savoir que même pour aider quelqu'un il faut un permis. Ce qui n'a rien à voir avec le fait de savoir qui a droit à un permis.

**M. Béchard:** C'est exact.

**Le coprésident (M. McCleave):** Bien, . . .

**M. Béchard:** Le permis est délivré au véritable pêcheur.

[Texte]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, anyway, there is nothing we can do about it here.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Well, it does raise the question to me about the carrying out of policies which can have an effect on individual rights in relation to an over-all regulation that has been passed years and years ago.

**Mr. Béchard:** Well, in the case you mention, Mr. Chairman, of people who are doing something else and are making \$7,000 to \$8,000 a year out of lobster fishing, I think it is very important . . .

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** No, no, over-all; all their sources of income amounting to \$7,000 or \$8,000 a year.

**Mr. Béchard:** Because I think the Minister has said that he will look after those specific cases.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Well, we have had a preliminary run at it, Mr. Joint Chairman, and you are right in the sense that we do not have the specific regulation before us. But I have been to these meetings and "Joe-lunch-pail" has a way of standing up and being very vocal about it when he thinks that even a couple of dollars are being taken away from him. So, I felt it proper to raise it here in the one Committee, and if we can examine it here in some way when . . .

**Mr. Béchard:** But we do not have those regulations and it is not implemented.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Maybe the regulations were passed before January 1, 1972, and are not completely out of order. Am I right in that?

**Mr. Eglinton:** No, the current regulations were made in 1974.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Well, then, I am in order. I would not want to . . .

**Mr. Eglinton:** It is not the income that bears upon this particular issue.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I am afraid you have only one recourse, Mr. Joint Chairman, to advise these gentlemen, "Joe-lunch-pail" and company, to change their vote at the next election and vote for what you would consider a superior political party.

**Mr. Eglinton:** There may be guidelines somewhere lurking in the background, though.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** No, but I think it really is more substantial than that because, in addition to regulations, I suspect there is a practice that goes on of letters being written and saying that you shall judge things by these criteria, and to me if that does not get itself into the field of regulations, I do not know what does.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, this is our old problem of whether we can get at some of the things which may in effect be instruments which the Great Moguls in the Department of Justice say we cannot see. It gets us right back into that dog's breakfast or cat's cradle of difficulties.

[Interprétation]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** De toute manière, nous ne pouvons rien y faire.

**Le coprésident (M. McCleave):** Cela pose la question de l'application de politiques qui peuvent avoir un effet sur les droits des particuliers vis-à-vis d'un règlement d'ensemble qui a été adopté il y a des années.

**M. Béchard:** Dans le cas de ces personnes, monsieur le président, qui font autre chose et gagnent \$7,000 ou \$8,000 par an en pêchant le homard, je crois qu'il est très important . . .

**Le coprésident (M. McCleave):** Non, non, c'est le total, leurs revenus additionnés se montent à \$7,000 ou \$8,000 par année.

**M. Béchard:** Le ministre a dit qu'il s'intéresserait à ces cas particuliers.

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous fait un tour d'horizon préliminaire, monsieur le coprésident, et vous avez raison dans la mesure où nous ne sommes pas saisis de ce règlement particulier. Mais j'ai assisté à ces réunions et on y entend toujours la très forte voix de «Joe boîte à lunch» chaque fois qu'il pense qu'on lui prend ne serait-ce que \$2. J'ai donc pensé qu'il serait bon d'en parler au cours d'une de nos réunions si nous pouvions l'étudier ici d'une certaine manière lorsque . . .

**M. Béchard:** Mais nous n'avons pas ces règlements et ce n'est pas appliqué.

**Le coprésident (M. McCleave):** Ces règlements ont peut-être été adoptés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1972, ils ne sont pas totalement irrecevables. N'est-ce pas?

**M. Eglinton:** Non, ces règlements ont été faits en 1974.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je peux donc en parler. Je ne voudrais pas . . .

**M. Eglinton:** Ce n'est pas la question de revenu qui est importante ici.

**Le coprésident (Sénateur Forsey):** J'ai peur qu'il n'y ait qu'un seul recours, monsieur le coprésident, et c'est de dire à ces messieurs, à ces «Joe boîte à lunch» et compagnie, de changer leur vote lors de la prochaine élection et de voter pour ce que vous considéreriez un parti politique supérieur.

**M. Eglinton:** Il se peut qu'il y ait des directives tapies quelque part dans un coin.

**Le coprésident (M. McCleave):** Non, mais je pense qu'en réalité c'est plus important que cela car, s'ajoutant à ces règlements, je soupçonne qu'il s'écrit des lettres pour dire aux gens de juger selon tel critères; s'il ne s'agit pas ici d'interprétation des règlements, je ne sais ce qui peut l'être.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est notre problème de toujours une fois de plus. Pouvons-nous nous attaquer à certaines choses qui peuvent en fait être des textes réglementaires dont les tout-puissant du ministère de la Justice nous nient l'accès? Nous nous retrouvons une fois de plus dans cet imbrigoléo inexplicable.



[Text]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** At least out there they will know that we are thinking of their problem.

All right. Probably, then, we are coming up—Mr. Baldwin, you think there is going to be a vote in a few minutes, so with this great mass of material we probably should have to deal with it in about the next 20 minutes.

Mr. Baldwin: Yes.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** SOR/72-364, Beef carcass grading regulations, SOR/72-365, Veal carcass grading regulations, SOR/74-188, Lamb and mutton carcass grading regulations, before the Committee December 5, 1974, and July 24, 1975, a letter from Miss Mayrand to Mr. Rodger of August 14, 1975, and the reply back of August 21, 1975, which is to be commended, it came within a week, printed herewith.

August 14, 1975

Mr. R. Roger  
Director  
Legal Services Department of Agriculture.

Dear Mr. Roger:

Re:

SOR/72-364, Beef Carcass Grading Regulations

SOR/72-365, Veal Carcass Grading Regulations

SOR/74-118, Lamb and Mutton Carcass Grading Regulations

I have placed your letter of June 19, 1975 before the Committee at its meeting of July 24, 1975. Could you please give me an approximate date on which these regulations will be made again.

Yours sincerely,

L. Mayrand,  
Counsel.

Agriculture Canada  
Legal Services

Ottawa, Ontario  
K1A 0C5  
August 21, 1975

Ms. L. Mayrand  
Counsel  
Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments.

Re: Lamb & Mutton Carcass Grading Regulations—  
Beef Carcass Grading Regulations—Veal Carcass Grading Regulations

Dear Ms. Mayrand:

As Mr. Roger is absent on vacation, I have been requested to reply to your memorandum of August 14, 1975, respecting the above regulations.

[Interpretation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Au moins, ils sauront là-bas que nous pensons à leur problème.

Très bien. Nous en arrivons donc—monsieur Baldwin, vous pensez qu'il va y avoir un vote dans quelques minutes, et il va donc nous falloir traiter de cette énorme quantité de documents en vingt minutes.

M. Baldwin: Oui.

**Le coprésident (M. McCleave):** DORS/72-364, règlement concernant le classement des carcasses de bœuf, DORS/72-365, règlement concernant le classement des carcasses de veau, DORS/74-188, règlement sur le classement des carcasses d'agneaux et de moutons, soumis au Comité le 5 décembre 1974, et le 24 juillet 1975, ainsi qu'une lettre de M<sup>lle</sup> Mayrand adressée à M. Rodger le 14 août 1975 avec sa réponse le 21 août 1975, ce qui est louable puisqu'il ne lui a fallu qu'une semaine pour répondre; nous imprimons tout cela ici.

Le 14 août 1975

M. R. Roger,  
Directeur du Contentieux,  
Ministère de l'Agriculture,

Cher monsieur,

Objet:

DORS/72-364, Règlement concernant le classement des carcasses de bœuf

DORS/72-365, Règlement concernant le classement des carcasses de veau

DORS/74-118, Règlement sur le classement des carcasses d'agneaux et de moutons

J'ai soumis votre lettre du 19 juin au Comité, lors de sa réunion du 24 juillet 1975. Pourriez-vous me donner une idée approximative de la date où ces règlements seront établis à nouveau.

Sincèrement vôtre,

L. Mayrand,  
Le conseiller

Agriculture Canada  
Service du contentieux

Ottawa (Ontario)  
K1A 0C5  
Le 21 août 1975.

Madame L. Mayrand  
Conseiller  
Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires

Objet: DORS/74-118, Règlement sur le classement des carcasses d'agneaux et de moutons—DORS/72-364, Règlement concernant le classement des carcasses de bœuf—DORS/72-365, Règlement concernant le classement des carcasses de veau

Madame

En l'absence de M. Roger qui est en vacances, on m'a demandé de donner suite à votre memorandum du 14 août concernant les règlements mentionnés ci-dessus.

## [Texte]

I am pleased to inform you that new regulations to replace the existing regulations have been drafted to give effect to the criticisms made by the Committee. It is however not possible to state with any assurance when the revised regulations will have run the gamut of the procedures they must survive before being put into force.

I trust this information will be satisfactory to the Committee.

Yours truly,

M. I. Pierce  
for Director

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** They do say that new regulations to replace the existing regulations have been drafted to give effect to the criticisms made by the Committee. So, it is a victory. Thank you.

The next is SOR/72-469 and SOR/75-35, the flying accident compensation regulations before the Committee March 13 and May 1 of last year. Starting with what is already printed, a letter from Mr. Lefebvre to Mr. Eglington of April 16, 1975 and the letter back of May 7, 1975, followed by a memorandum from Mr. Sleeman to Mr. Eglington, a further letter from Mr. Eglington to Mr. Sleeman of January 16, 1976 and a further memorandum of January 22, 1976 from Mr. Sleeman to Mr. Eglington, printed herewith.

• 1605  
April 16, 1975

Mr. G. C. Eglington, Counsel  
Standing Joint Committee on  
Regulations and Other Statutory Instruments.

**SUBJECT:** SOR/75-35, *Flying Accident Compensation Regulations*

Dear Mr. Eglington:

Mr. H. Calof has asked me to reply to your memorandum of March 27, 1975, regarding the above mentioned regulations.

I have reviewed very carefully the Flying Accident Compensation Regulations, as amended, and I am of the view that there is no need to amend subsection 3(1)(b) and section 6 of those Regulations as a result of the amendment that was made to the definition of "civil aviation inspector".

I think that there is no question that a civil aviation inspector is properly covered when he is performing the duties outlined in subsection 1(a) of the regulations since it is said at subsection 3(b) and section 6 that the civil aviation inspector will be compensated if he dies or is injured as a direct result of any flight undertaken by him for the purpose of conducting a *flight* test. I further think that a civil aviation inspector is properly covered when he is performing the duties outlined in subsection 1(b) of the regulations because "to monitor in-flight cabin procedures in use in commercial air operations" is undoubtedly a duty that is included in "monitoring commercial air operations on that flight" as it appears in subsection 3(b) and section 6 of the regulations.

## [Interprétation]

J'ai le plaisir de vous annoncer que de nouveaux règlements ont été rédigés pour remplacer les règlements actuels et pour tenir compte des commentaires du Comité. Il est toutefois impossible de déterminer avec certitude quand les règlements révisés entreront en vigueur après avoir été soumis à l'ensemble des règles de procédure.

J'espère que cette information rassurera le Comité.

Veillez agréer, Madame, l'expression de mes meilleurs sentiments.

M. I. Pierce  
Pour le Directeur.

**Le coprésident (M. McCleave):** Ils nous annoncent que de nouveaux règlements ont été rédigés pour remplacer les règlements actuels pour tenir compte des critiques du Comité. C'est donc une victoire. Je vous remercie.

Le suivant est le DORS72-469 et DORS75-35, règlement sur l'indemnisation en cas d'accident d'aviation, soumis au Comité le 13 mars et le 1<sup>er</sup> mai 1975. Pour commencer par ce qui est déjà imprimé, c'est-à-dire la lettre adressée par M. Lefebvre à M. Eglington en date du 16 avril 1975 et la réponse du 7 mai 1975, suivie d'un mémoire de M. Sleeman adressé par M. Eglington le 16 janvier 1976 à M. Sleeman ainsi que d'un mémoire subséquent du 22 janvier 1976 adressé par M. Sleeman à M. Eglington et que nous avons imprimés ici.

Le 16 avril 1975

M. G. C. Eglington  
Conseiller auprès du Comité mixte permanent  
des règlements et autres textes réglementaires

**Objet** DORS/75-35, Règlement sur l'indemnisation en cas d'accident d'aviation

Monsieur,

M. H. Calof m'a demandé de vous écrire, en réponse à votre mémoire du 27 mars 1975, concernant le règlement ci-dessus mentionné.

J'ai revu très attentivement le Règlement sur l'indemnisation en cas d'accident d'aviation, dans sa forme modifiée, et j'estime qu'il n'est pas nécessaire de modifier l'alinéa 3(1)(b), de même que l'article 6 de ce règlement, suite à la modification qui a été apportée à la définition d'«Inspecteur de l'aviation civile».

Je crois qu'il ne fait aucun doute qu'un inspecteur de l'aviation civile a droit à une indemnité lorsqu'il exerce les fonctions mentionnées dans l'alinéa 1(a) du règlement, puisque l'alinéa 3(b) et l'article 6 précisent qu'un inspecteur de l'aviation civile a droit à une indemnité s'il meurt ou subit des blessures à la suite d'un vol d'essai. En outre, j'estime qu'un inspecteur de l'aviation civile est couvert lorsqu'il exerce les fonctions mentionnées dans l'alinéa 1(b) du règlement, parce que «surveiller en vol le personnel navigant commercial des exploitations aériennes commerciales» est sans aucun doute une fonction qui est incluse dans celle de «surveiller les opérations aériennes commerciales au cours de ce vol», comme le prévoient l'alinéa 3(b) et l'article 6 du Règlement.



[Text]

I hope that these explanations will satisfy the Committee.

Yours sincerely,

D. Lefebvre  
Legal Services

May 7, 1975

D. Lefebvre, Esq.,  
Legal Services,  
Treasury Board.

Re: SOR/72-469 and SOR/75-35, Flying Accident Compensation Regulations

Dear Mr. Lefebvre:

SOR/75-35 was once again before the Committee at its meeting of May 1, 1975, at which time your letter of the 16th ultimo was considered.

I am instructed to say that the Committee is not satisfied that a Civil Aviation Inspector acting in fulfillment of each and every one of the duties as now specified in section 2 of the Regulations will be covered by the terms of the compensation provisions contained in sections 3 and 6 of the Regulations. In view of the fact that in the event of death or injury to a Civil Aviation Inspector it would be inevitable that either the Honourable the Treasury Board, or its insurers, or both, would seek to restrict liability to the situations expressly covered by the Regulations, the Committee is of the opinion that, in order to safeguard the interests of Civil Aviation Inspectors, the definitions in section 2 and the compensation provisions in sections 3 and 6 should be expressed in co-extensive terms.

On looking more closely at the original Regulation (SOR/72-469), I noticed that section 7 provides for the adjudication of claims and the payment of compensation by the Canadian Pension Commission. Perhaps I am missing something, but I could not find in the Aeronautics Act the authority for this provision. The Act seems to contemplate regulations relating to the manner in which compensation will be paid, but section 7 seems to contemplate regulation of the manner of adjudication. At a quick reading, I could also find nothing in the Pension Act which would enable the Pension Commission to act pursuant to section 7 of the Regulations. I am sure there is a ready answer to this point in the Aeronautics Act, the Pension Act, or perhaps the Financial Administration Act, and I shall be glad of your advice, so that I can note the matter in the file.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

January 7, 1976.

Mr. G. C. Eglington,  
Committees and Private  
Legislation Branch,  
Regulations and Statutory Instruments.

Douglas J. Sleeman,  
Legal Services.

[Interpretation]

J'espère que le Comité jugera ces explications satisfaisantes.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Services juridiques  
D. Lefebvre

Le 7 mai 1975

Monsieur D. Lefebvre  
Service du contentieux  
Conseil du Trésor

Objet: DORS/72-469 et DORS/75-35, Règlement sur l'Indemnisation en cas d'accident d'aviation

Monsieur,

Le règlement DORS/75-35 a de nouveau été présenté au Comité lors de sa réunion du 1<sup>er</sup> mai 1975, au cours de laquelle votre lettre du 16 du mois dernier a été étudiée.

Je suis chargé de vous informer que le Comité n'est pas convaincu qu'un inspecteur de l'aviation civile dans le plein exercice de chacune de ses fonctions telles que les définit l'article 2 du règlement, sera couvert par les dispositions d'indemnisation des articles 3 et 6 du règlement. Compte tenu du fait où il serait inévitable, en cas de décès ou d'accident survenant à un inspecteur de l'aviation civile, que l'honorable conseil du Trésor, ou ses assureurs, ou les deux, demandent à limiter la responsabilité aux situations expressément traitées par le règlement, le Comité est d'avis afin de sauvegarder les intérêts des inspecteurs de l'aviation civile, que les définitions contenues à l'article 2 et les dispositions d'indemnisation des articles 3 et 6 devraient être rédigées de façon à avoir la même portée.

En examinant de plus près le règlement original (DORS/72-469), j'ai noté que l'article 7 prévoit le jugement des réclamations et les paiements des indemnités par la Commission canadienne des pensions. Quelque chose m'échappe peut-être, mais je n'ai pu trouver dans la Loi sur l'aéronautique l'autorisation d'une telle disposition. La Loi semble viser un règlement relatif à la façon dont l'indemnité sera payée, mais l'article 7 semble envisager un règlement sur la façon de procéder au jugement. Une lecture cursive ne m'a rien révélé dans la Loi sur les pensions qui permette à la Commission des pensions d'agir conformément à l'article 7 du règlement. Je suis sûr qu'il y a une réponse toute prête à cette question dans la Loi sur l'aéronautique, la Loi sur les pensions ou peut-être la Loi sur l'administration financière, et je serai heureux de recevoir votre avis, pour en faire état dans mes dossiers.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

L'avocat-conseil  
G. C. Eglington

Le 7 janvier 1976

A: M. G. C. Eglington

De: Douglas J. Sleeman

[Texte]

The Flying Accident Compensation Regulations—SOR/72-469, SOR/75-35

I would advise that the authority for section 7 of the above regulations is found in section 6 of the Pension Act.

January 16, 1976

Douglas J. Sleeman, Esq.,  
Legal Services,  
Treasury Board.

Re: SOR/72-469, SOR/75-35, Flying Accident Compensation Regulations Your file: 8450-3

Dear Mr. Sleeman:

Thank you for your memorandum of 7th instant.

I am glad of your advice that the flying accident compensation secured by section 7 of the Aeronautics Act is an allowance or gratuity within the meaning of section 6 of the Pension Act.

Since the Honourable the Treasury Board has not responded to the second paragraph of my letter of 7th May last past to Mr. Lefebvre, I take it that the Committee's view there referred to will be acted upon. I look forward to the appearance of a suitable amending regulation in due course.

Yours faithfully,

G. C. Eglington,  
Counsel.

January 22, 1976.

Mr. G. C. Eglington,  
Committees and Private Legislation Branch,  
Regulations and Statutory Instruments.

Douglas J. Sleeman,  
Legal Services,  
Department of Finance.

Flying Accident Compensation Regulations

Further to your letters of January 16, 1976 and May 7, 1975, this is to advise that the Treasury Board stands by Mr. Lefebvre's letter of April 16, 1975, notwithstanding that the Committee may have some contrary views. There are therefore no proposed amendments at this time.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Your comments, Mr. Eglington.

**Mr. Eglington:** On May 7 I wrote to Mr. Lefebvre who was then the recipient from the Treasury Board to say that the Committee was not satisfied with the original answer that was received and the Committee was still of the view that the definitions of the civil aviation inspector should be co-extensive. Then I also raised a point that had occurred to me only then that the authority for the Pension Board to be assessing the compensation did not appear on the face of the regulations. Mr. Sleeman sent back a memorandum saying that the authority for that was Section 6 of the Pension Act and Section 6 of the Pension Act gives the Pension Board the authority to deal with allowances or gratuities provided for under Dominion legislation. I am not entirely sure that the compensation that is provided for in Section 7 of the Aeronautics Act is really an allow-

[Interprétation]

Objet: Règlement sur l'indemnisation en cas d'accident d'aviation

Je suggérerais que le pouvoir d'habitation de l'article 7 du règlement ci-dessus se trouve à l'article 6 de la Loi sur les pensions.

Le 16 janvier 1976

Monsieur Douglas J. Sleeman  
Contentieux  
Conseil du Trésor

Objet: DORS/72-469, DORS/75-35, Règlement sur l'indemnisation en cas d'accident d'aviation, Votre dossier 8450-3

Monsieur,

J'accuse réception de votre note de service du 7 janvier dernier.

J'ai eu le plaisir de constater que d'après vous, l'indemnisation en cas d'accident d'aviation prévue à l'article 7 de la Loi sur l'aéronautique se traduit par le versement d'une allocation ou d'une gratification aux termes de l'article 6 de la Loi sur les pensions.

Du fait que le Conseil du Trésor n'apporte pas de réponse au second paragraphe de la lettre que j'ai envoyée le 7 mai dernier à M. Lefebvre, je crois comprendre que l'on donnera suite aux vues du Comité. J'espère que l'on procédera à une modification appropriée du Règlement en temps voulu.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

Le Conseiller  
G. C. Eglington  
Le 22 janvier 1976

A: M. G. C. Eglington

De: Douglas J. Sleeman

Objet: Règlement sur l'indemnisation en cas d'accident d'aviation

Pour faire suite à vos lettres du 17 janvier 1976 et du 7 mai 1975 je vous avise, par la présente, que le conseil du Trésor appuie la position prise par M. Lefebvre dans sa lettre du 16 avril 1975, quoique le Comité puisse avoir des vues contraires. Il n'y a eu par conséquent aucune modification proposée.

**Le coprésident (M. McCleave):** Quelles sont vos remarques, monsieur Eglington.

**M. Eglington:** Le 7 mai, j'ai écrit à M. Lefebvre, qui était alors le destinataire au Conseil du Trésor, pour indiquer que le Comité n'était pas satisfait de la réponse donnée au début et qu'il restait convaincu que la définition de l'inspecteur d'aviation civile permettait d'être indemnisé dans ces cas. J'ai aussi indiqué ce dont je ne m'étais aperçu qu'alors, c'est-à-dire que la Commission des pensions qui devait évaluer l'indemnisation ne se trouvait pas mentionnée dans les règlements. M. Sleeman m'a renvoyé un mémoire indiquant que cela se trouvait à l'article 6 de la Loi sur les pensions, qui donne à la Commission canadienne des pensions le pouvoir de s'occuper des allocations ou primes prévues en vertu de la loi fédérale. Je ne suis pas entièrement convaincu que l'indemnisation prévue par l'article 7 de la Loi sur l'aéronautique soit réellement une



[Text]

ance or a gratuity. I have not taken that point up with the Treasury Board at this point.

I also took the opportunity of inquiring in a rather negative fashion as to whether the Treasury Board had accepted the Committee's view expressed in my letter of May 7 and the answer came back that the Treasury Board had not accepted the Committee's view and did not propose to amend the regulations.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Their words:

Notwithstanding that the Committee may have some contrary views.

**Mr. Baldwin:** Mr. Chairman, we might ask them if they had a legal opinion to that effect which they are not able to provide us with.

**Mr. Eglington:** Mr. Baldwin, further on in this chain of correspondence with the Treasury Board that is its standard reply.

**Mr. Baldwin:** I understand they are having them printed now or having them set out—a large number of them are printed.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Put them on like a bumper sticker.

All right, Mr. Eglington, what do you suggest we do, keep it open and . . .

**Mr. Eglington:** We can write, as Mr. Baldwin has suggested, and push it one step further until we get the absolute . . .

**Mr. Baldwin:** Get them to the precipice.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I think it might be well in such letter to avail ourselves of the curious phrasing in Mr. Thorson's letter which I have been looking at again, where he says it has often been the practice of the Department to give technical explanations. So perhaps we might ask for a legal opinion or technical explanation and see what happens. I think I know what will happen. We will be told that the technical explanation would involve a legal opinion and legal opinions are *verboden*. We have not heard the last of that question yet, if I have anything to say about it. The more I read of Mr. Thorson's letter, the foolisher and the more ill-founded it appears and the angrier I get.

**Mr. Baldwin:** Hear, hear!

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I take it then that my Joint Chairman's suggestion is that we will push it down the road towards technical explanations and hope sometime there will be a wedding between technical explanations and legal opinions. Is this the idea?

**An hon. Member:** Maybe a divorce.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I think what Mr. Baldwin is suggesting is what Lord Rosebery called "filling up the cup" when the Gladstone government of 1892 was being frustrated constantly by the House of Lords and he suggested that they should let them go on frustrating the government until they had filled up the cup and the people took action to deal with the House of Lords effectively. So, perhaps we should be filling up the cup now with the iniquities of the Department of Justice.

[Interpretation]

allocation ou une prime. Jusqu'ici je n'en ai pas discuté avec le Conseil du Trésor.

D'une façon plutôt négative j'ai essayé de savoir si le Conseil du Trésor avait accepté l'avis du Comité tel qu'exposé dans ma lettre du 7 mai et la réponse du Conseil du Trésor a été qu'on n'acceptait pas l'avis du Comité et qu'on n'avait pas l'intention de modifier les règlements.

**Le coprésident (M. McCleave):** Voici leurs mots:

Quoique le Comité puisse avoir des vues contraires.

**M. Baldwin:** Je me le demande, monsieur le président, s'ils ont consulté un conseiller juridique sans nous fournir son avis.

**M. Eglington:** Monsieur Baldwin, c'est la réponse type qu'on recevra dans la suite de la correspondance avec le Conseil du Trésor.

**M. Baldwin:** Je suppose qu'on est en train de les imprimer en grand nombre.

**Le coprésident (M. McCleave):** Pourquoi ne pas en faire des collants pour pare-chocs.

Très bien, monsieur Eglington, que proposez-vous, gardons-nous cette question ouverte . . .

**M. Eglington:** Nous pouvons écrire, comme M. Baldwin l'a proposé, afin d'aller un peu plus loin jusqu'à ce que nous obtenions . . .

**M. Baldwin:** Les acculer au précipice.

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je crois que nous pourrions nous servir de la curieuse façon de rédiger les lettres de M. Thorson où il indique que c'est souvent l'habitude du Ministère de donner des explications techniques. Nous pourrions peut-être requérir des avis juridiques ou des explications techniques et voir ce qui va se produire. Je crois que je le sais. Je crois qu'on nous dira que l'explication technique implique un avis juridique et qu'il est interdit de fournir des avis juridiques. Donc, nous n'en avons pas terminé. Plus j'examine la lettre de M. Thorson, plus l'affaire me paraît insensée et plus je me fâche.

**M. Baldwin:** Bravo.

**Le coprésident (M. McCleave):** Donc, je crois comprendre que notre coprésident voudrait obtenir des explications techniques et qu'ainsi nous en arriverons un beau jour à obtenir un mariage entre les explications techniques et les avis juridiques?

**Une voix:** Peut-être que nous obtiendrons un divorce.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Je crois que M. Baldwin laisse entendre que la coupe déborde comme Lord Rosebery, lorsque le gouvernement Gladstone en 1892 était continuellement frustré par la Chambre des lords et qu'il avait proposé qu'on la laisse continuer jusqu'à ce que la coupe déborde et que les gens prennent des mesures pour s'occuper de cette Chambre des lords. Peut-être devrions-nous laisser la coupe se remplir pour l'instant des iniquités du ministère de la Justice.

[Texte]

[Interprétation]

• 1610

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right. Thank you, very much. At least it is open and it is being pursued.

SOR/72-101, Public Service Health Insurance Regulations: before the Committee on January 6, 1975; a letter from Mr. Eglington of September 10, 1975 to Mr. Calof; and a reply by memorandum of December 30, 1975.

September 10, 1975

H. Calof, Esq., Q.C.,  
Director,  
Legal Services,  
The Treasury Board,

Re: SOR/72-101, Public Service Health Insurance Regulations, and successive amendments

Dear Mr. Calof:

The above Regulations were considered by the Committee on 6th February last. The Committee's concerns related to the recital of the authority of the Honourable the Treasury Board to act in the room of the Governor in Council; discrepancies as between the English and French texts in certain particulars; the definition of "employee"; and the power of the Board to dispense with the Regulations in favour of individuals and to deem other persons to be employees.

In this instance, I think the best way of proceeding is to place before you the commentary on the Regulations which was considered by the Committee. After you have considered it, you may care to let me have your views.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

December 30, 1975

Mr. G. C. Eglington,  
Committees and Private  
Legislation Branch,  
Regulations and Statutory Instruments.

Douglas J. Sleeman,  
Legal Services,

Public Service Health Insurance Regulations—SOR/72-101, etc.

Your letter of September 10, 1975, in regard to the above matter has been given to me for a reply. I would advise that without commenting on all the opinions and views expressed therein, I have passed them on the departmental officials concerned to take what remedial action, if any, they consider necessary.

cc. J. A. Cooke,  
Chief, Insurance Section,  
Pensions and Insurance Division,  
Treasury Board.

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien. Merci beaucoup. De toute façon, la question est ouverte . . .

DORS/75-101, Règlement sur l'assurance-maladie de la Fonction publique: la question a été portée au Comité le 6 janvier 1975 et nous avons ici inclus une lettre adressée par M. Eglington le 10 septembre 1975 à M. Calof ainsi qu'une réponse fournie sous forme de mémoire et datée du 30 décembre 1975.

Le 10 septembre 1975

M. H. Calof, c.r.  
Directeur  
du contentieux  
Conseil du Trésor

Objet: DORS/72-101, Règlement sur l'assurance-maladie de la Fonction publique et modifications ultérieures

Monsieur,

Le 6 février dernier, le Comité a étudié le règlement mentionné ci-dessus. Il se préoccupe des points suivants: La citation du pouvoir d'autorisation qui permet au Conseil du Trésor d'agir au nom du gouverneur en conseil, les différences qui existent entre les versions anglaise et française dans certains détails, la définition du terme «employé» et le pouvoir du Conseil d'accorder des dispenses à certains individus conformément au règlement et de considérer d'autres personnes comme des employés.

A cet égard, je crois que la meilleure façon de procéder serait de vous soumettre les commentaires du Comité concernant le règlement étudié. Après que vous en ayez pris connaissance, j'aimerais que vous me fassiez connaître votre opinion.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le conseiller,  
G. C. Eglington

Le 30 décembre 1975

À: M. G. C. Eglington,  
Direction des Comités et  
de la législation privée,  
Règlements et textes réglementaires,

De: M. Douglas J. Sleeman,  
le Contentieux.

Objet: Règlement sur l'assurance-maladie de la Fonction publique DORS/72-101

On m'a transmis votre lettre du 10 septembre 1975 touchant le sujet mentionné ci-dessus afin que j'y apporte réponse. Sans faire de commentaires sur les opinions et points de vue qui sont exprimés, je les ai confiés aux fonctionnaires des ministères concernés afin qu'ils prennent, si besoin est, les mesures de correction nécessaires.

c.c. J. A. Cooke  
Chef du Groupe des assurances  
Division des pensions et des assurances  
Conseil du Trésor



[Text]

**Mr. Eglington:** This reply, Mr. Chairman, is totally unsatisfactory. A very extensive list of comments were forwarded to the Treasury Board. I am not entirely sure which departments or departmental officials Mr. Sleeman sent the comments on to but merely to report that they have been showered upon functionaries, whether high or low, is not a satisfactory answer. What we want to know is what the Treasury Board, who recommended the making of the regulations proposes to do about them.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** His answer was back on December 30, so that one could ask him when we would expect to have the reply.

**Mr. Eglington:** It is also, of course, the case that Mr. Sleeman has sent it on to them to see if they consider action necessary.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** But at least we should have a reply, whether they consider it necessary or not. So it is open, right?

Senator Lafond.

**Senator Lafond:** Mr. Chairman, if I may express an impression on this particular item and the half-bushel following that one where answers are coming from the same source, it seems to me that the replies we are getting from that source have a certain element of—and I will say it in French because I am not quite sure of the range of the word “unconscionable”—but there is a certain amount of *réserve déraisonnable* as to the replies that we are getting.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Would you try, that again? I want to get...

**Mr. Baldwin:** How about “contempt”?

**Mr. Leblanc (Laurier):** That is stronger than what he meant.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** This is important, so let us...

**Senator Lafond:** If you look up the word “unconscionable”, the first definition given in our translating dictionary is a little bit too strong for what I mean; but when you get to the second or third degree, “unconscionable” may not be the wrong word after all. It seems to me that we get the impression that our correspondence is being glanced at and either dismissed with a word or else just shouldered off. I may be wrong but that is the impression I get from the documents that are placed before me, and I thought I would express that view on record.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you, Senator Lafond. Mr. Eglington, or Miss Mayrand, you have heard the Senator. Do you have that sort of a feeling about it?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I sympathize very much with what Senator Lafond just said. In fact, my own comment a moment or two ago I think expressed something of the same feeling in more unbridled terms.

**Mr. Eglington:** In response to one of Mr. Sleeman's letters which I have not placed before the Committee, I addressed myself to him in rather strongish terms; and I had held up sending the letter until I saw what the response of the Committee was to the tone of the replies that I had placed before them.

[Interpretation]

**M. Eglington:** Cette réponse, monsieur le président, n'est pas du tout satisfaisante: toute une liste de commentaires a été envoyée au Conseil du trésor et je ne sais pas exactement à quel ministère ou à quel fonctionnaire M. Sleeman a envoyé les commentaires mais, à mon avis, indiquer qu'on les a envoyés ainsi n'est pas une réponse satisfaisante. Ce que nous voulons savoir c'est ce que le Conseil du trésor se propose d'en faire.

**Le coprésident (M. McCleave):** Sa réponse est revenue le 30 décembre, par conséquent on pourrait lui demander quand est-ce que nous devons nous attendre à obtenir des réponses.

**M. Eglington:** M. Sleeman a envoyé aussi ces documents aux fonctionnaires pour savoir si ceux-ci considèrent qu'il faut prendre des mesures appropriées.

**Le coprésident (M. McCleave):** De toute façon, nous aimerions avoir une réponse?

Sénateur Lafond.

**Le sénateur Lafond:** Monsieur le président, si vous me permettez de faire des remarques ici, je dirai que ces réponses manquent peut-être de scrupule ou dirions-nous en français, il s'agit de «réserve déraisonnable».

**Le coprésident (M. McCleave):** A nouveau, que dites-vous? J'aimerais...

**M. Baldwin:** Ne pourrait-on utiliser le mot «outrage»?

**M. Leblanc (Laurier):** C'est un peu trop fort.

**Le coprésident (M. McCleave):** Pourtant la question est d'importance...

**Le sénateur Lafond:** Si vous examinez la définition, la traduction du mot «unconscionable» qui serait le manque de scrupule, elle est un peu forte; cependant elle pourrait quand même en y réfléchissant s'y appliquer. On a l'impression qu'on jette un coup d'œil sur notre correspondance et qu'on la rejette d'un mot ou qu'on s'en débarrasse auprès de quelqu'un d'autre et je voudrais faire consigner ceci au compte rendu.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci, sénateur Lafond. Monsieur Eglington, ou mademoiselle Mayrand, vous avez entendu ce qu'a dit M. le sénateur; qu'en pensez-vous?

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Je suis tout à fait d'accord et ce que j'avais dit il y a une minute ou deux me semble exprimer le même sentiment.

**M. Eglington:** J'ai répondu à une des lettres de M. Sleeman en termes fort vigoureux mais j'avais retenu l'envoi de cette lettre jusqu'à ce que j'aie pu sonder votre sentiment.

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** And what kind of an answer did you get to that?

**Mr. Eglington:** I have not sent it . . .

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Oh, I am sorry. This is the one that has not gone out yet.

**Mr. Eglington:** . . . but I think that is about the best round-about way that I can answer that question.

**Mr. Hnatyshyn:** It seems to me, Mr. Chairman, that if they are giving us this kind of response, I think we should try to devise a form letter we can send back to them to tell them to get off their behinds and give us some sort of sensible answers, or reasonable answers at least.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** We have a strong-forum, though, than they have. I mean, we have the Committee, and the press can pick up our comments here.

So, in that sense, I think we may have the advantage of the forum but I do not know if we have the advantage of getting what we are supposed to do. There seems to be a great pile of this sort of thing today and I can understand why Senator Lafond should look for the strongest language, in both official languages, to consider the matter.

The matter has been printed and, as I say, there are a couple more, in the same vein, to come. Are there any other members or senators with comments?

• 1615

**Mr. Baldwin:** I support Senator Lafond. I would go further, in a way, but I will go along with him now. I think we have a principle in law that where you get a continuing recurrence of the same type of thing—it is not as if it is in isolation—a course of conduct is now developing that indicates that, either through discussion between the departments or else emanating from a single source, there is a determination if not to ignore us, at least to push us gently off to one side on the ground that we are not really material. I think all the correspondence I have read indicates that, and I think it is going to get worse. I think shortly we will have to decide whether we accept this, in which case this Committee might as well consider it is *functus officio* . . .

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes.

**Mr. Baldwin:** . . . or else let us decide if we are going to have a future and something to do. At the moment I will go along and support Senator Lafond in his expression of opinion.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** The next is SOR 75/1—The Goose Bay Employee Pensions Regulations, originally before us February 20, 1975; an exchange between Mr. Eglington and Mr. Calof is of September 22, 1975, and the reply back again from the ubiquitous Mr. Sleeman of December 30, 1975, in which he says, in effect, that no statutory instrument was needed to bring in the Goose Bay employees.

September 22, 1975

H. Calof, Esq., Q.C.,  
Director,  
Legal Services,  
The Treasury Board.

[Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Et quelle réponse avez-vous reçu?

**M. Eglington:** Je ne l'ai pas encore envoyée . . .

**Le coprésident (M. McCleave):** Je m'excuse. Oui c'est la lettre qui n'a pas encore été postée.

**M. Eglington:** . . . pourtant c'est la meilleure façon dont je puis répondre à cette question.

**M. Hnatyshyn:** Il me semble, monsieur le président, que, vu que nous recevons des réponses de ce genre, nous devrions essayer de leur envoyer une lettre qui les force à se remuer et à nous fournir des réponses raisonnables.

**Le coprésident (M. McCleave):** Pourtant nous avons, nous, la chance d'exprimer nos opinions en comité où la presse peut reprendre nos commentaires.

Je pense que nous avons l'avantage donc d'avoir un appui public mais cela ne nous dit pas comment il nous faut agir. Il semble qu'il y ait beaucoup de cas de ce genre de nos jours et je ne m'étonne pas que le sénateur Lafond cherche les termes les plus forts dans les langues officielles pour traiter de cette affaire.

Cette question a été consignée, imprimée et il y en a quelques autres à venir comme je l'ai dit. Y a-t-il d'autres commentaires?

**M. Baldwin:** Je suis entièrement d'accord avec le sénateur Lafond. J'irais même plus loin mais pour le moment restons-en là. Lorsqu'au point de vue juridique une affaire se répète constamment et qu'à la suite des discussions entre les ministères ou lorsqu'il apparaît en provenance d'une source unique qu'on veut ignorer la question ou tout au moins la mettre gentiment de côté, nous pouvons faire appel à un principe de droit qui s'y applique. Tout laisse entendre que la situation va s'empirer et il nous faudra bientôt décider si nous acceptons cette situation, auquel cas le Comité pourrait considérer qu'il s'agit de quelque chose de *functus officio* . . .

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui.

**M. Baldwin:** . . . ou alors il nous faudra décider d'une ligne d'action pour l'avenir. Pour le moment j'appuie le sénateur Lafond.

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous passons donc à DORS 75/1—Règlement sur la pension des employés de Goose Bay, affaire qui nous a été présentée à l'origine le 20 février 1975. Il y a eu un échange de correspondance entre M. Eglington et M. Calof, M. Eglington ayant écrit le 22 septembre 1975 et la réponse de M. Sleeman du 30 décembre 1975 indique qu'aucun texte réglementaire n'est nécessaire pour que la Loi sur la pension de la Fonction publique s'applique aux employés de Goose Bay.

Le 22 septembre 1975

M. H. Calof, C. R.,  
Directeur,  
Service du contentieux,  
Conseil du Trésor,



[Text]

Re: SOR/75-1, Goose Bay Employee Pension Regulations

Dear Mr. Calof:

So that I can close the file on the above Regulations, which appear totally unobjectionable in themselves, I shall be glad if you will kindly advise when and by what statutory instrument the Goose Bay Employees were added to Schedule A of the Public Service Superannuation Act. The Committee considers that this information should be disclosed by recital in the preamble to the Regulations, or at the least referred to in a footnote.

This is also another instance in which the Committee desires that the authority of the Treasury Board to act for the Governor in Council (section 5, Financial Administration Act) should also be recited.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

December 30, 1975.

Mr. G. C. Eglington,  
Committees and Private  
Legislation Branch,  
Regulations and Statutory Instruments.

Douglas J. Sleeman,  
Legal Services,

Goose Bay Employee Pension Regulations—SOR/75-1

Your letter of September 22, 1975, in regard to the above matter has been given to me for a reply. I am of the view that no statutory instrument was needed to bring these employees within the ambit of the Public Service Superannuation Act.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Eglington.

**Mr. Eglington:** I think, reading between the lines, the reason—which, of course, Mr. Sleeman could not give without giving a legal opinion and contravening Mr. Thorson's instructions—is that Section 32, subsection 33 of the Public Service Superannuation Act says simply that the Governor in Council may amend the schedule to the act, and since there is no magic formula may by order or by regulation amend, then there is no statutory instrument. So, it is not possible for us to tell whether or not the schedule ever has been amended.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** And he does not even answer the question, when?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** He just uses the very narrow phrase "statutory instrument" does he not?

**Mr. Eglington:** So we do not know when the Goose Bay people were put into the schedule.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Or, how.

[Interpretation]

Objet DORS/75-1, Règlement sur la pension des employés de Goose Bay

Monsieur,

Pour me permettre de clore le dossier du Règlement susmentionné, qui ne semble absolument pas prêter à objection en lui-même veuillez me communiquer la date à laquelle le texte réglementaire en vertu duquel les employés de Goose Bay ont été ajoutés à l'Annexe A de la Loi sur la pension du service public. Le Comité considère que cette précision devrait être citée dans le préambule du Règlement, ou du moins dans une note de renvoi.

Ici encore, le comité désire que le pouvoir habilitant le Conseil du Trésor à agir au nom du Gouverneur en conseil (article 5, Loi sur l'administration financière) soit également cité.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington,  
Avocat-conseil.

le 30 décembre 1975

À: M. G. C. Eglington,  
Direction des Comités et  
de la législation privée,  
Règlements et textes réglementaires,

De: M. Douglas J. Sleeman,  
Le contentieux.

Objet: *Règlement sur la pension aux employés de Goose Bay, DORS/75-1*

On m'a fait parvenir votre lettre du 22 septembre 1975 au sujet du règlement ci-dessus afin que j'y apporte réponse. Je crois qu'aucun texte réglementaire n'est nécessaire pour que la Loi sur la pension de la Fonction publique s'applique à ces employés.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Eglington.

**M. Eglington:** En lisant entre les lignes, on voit que ce que M. Sleeman ne pouvait dire sans fournir un avis juridique est allé à l'encontre des directives de M. Thorson et c'est que le paragraphe 3 de l'article 32 de la Loi sur la pension dans la Fonction publique indique simplement que le gouverneur en conseil peut modifier l'annexe de la loi; vu qu'il n'y a pas de formule magique pour agir ainsi, il peut par décret ou par règlement modifier celle-ci; par conséquent il n'y a pas besoin d'un texte réglementaire. Donc, nous ne pouvons pas savoir si l'annexe a été modifiée.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Donc il ne répond pas à la question de savoir quand?

**Le coprésident (M. McCleave):** Il indique simplement: «un texte réglementaire»?

**M. Eglington:** Nous ne savons donc pas quand les employés de Goose Bay ont été inclus dans l'annexe.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ou, comment.

[Texte]

Mr. Eglington: Or how.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Or whether they were put in legally or illegally.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Well, it is another example of how, when we report to the House, we are going to have to draw pages and pages of material that comes before us and material that does not come before us within, what members regard, as the reference that has been made.

Mr. Eglington: Miss Mayrand has just reminded me that normally additions to the schedule, the first schedule of the Public Service Superannuation Act, are published as "other documents" in Part 2 of *The Gazette*. This one was not. I am not sure whether any conclusion is to be drawn from that fact or not.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): SOR 74/381—General Preferential Tariff Rules of Origin Regulations; this started before the Committee on June 12, 1975. There is a letter from Mr. Eglington to Mr. Calof of July 16, 1975, and Mr. Sleeman's reply. They all seemed to have come on the same date, December 30, 1975. It was almost like a machine grinding up its...

Mr. Eglington: I think that is partly, Mr. Chairman, because I addressed myself to the honourable The Treasury Board in complaint about the fact that our letters were not being replied to.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The letters are printed at this point. Do you have any particular comments to make?

July 16, 1975

H. Calof, Esq., Q.C.,  
Director, Legal Services,  
Department of Finance.

Re: SOR/74-381, General Preferential Tariff Rules of Origin Regulations

Dear Mr. Calof:

The above regulations were considered by the Committee at its meeting of June 12, 1975 and there are two points which I am directed to raise with you.

Section 3.1(8) of the Customs Tariff, as amended by 21-22-23 Eliz. II c.10, contains in the French text, as the equivalent of the words "bona fide the growth, produce or manufacture of a country" the words "sont authentiquement cultivées, produits ou fabriquées dans un pays". However, in subsections 3(1) and (3) of the regulations the French version of the same English phrase is rendered as "authentiquement récoltées; produits ou fabriquées...". The Committee has considered the problem of departure from the language of the statutes on more than one occasion and is firmly of the view that the phraseology adopted by Parliament, in either official language, is not to be departed from in the drafting of statutory instruments. Accordingly, the Committee is of the view, irrespective of the quality of the French version of section 3.1(8) of the Customs Tariff, that the phrase "bona fide the growth, produce or manufacture of a country" should be rendered in the French version as "sont authentiquement cultivées, produits ou fabriquées dans un pays".

[Interprétation]

M. Eglington: Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Ou s'ils ont été inclus légalement ou illégalement.

Le coprésident (M. McCleave): Voilà donc un autre exemple de ce qui se produira lorsque nous ferons rapport auprès de la Chambre: il va nous falloir rédiger des pages et des pages de documents basés sur des éléments qui ne nous seront pas parvenus, dans le cadre du mandat donné.

M. Eglington: M<sup>lle</sup> Mayrand me rappelle que normalement ce qu'on rajoute à l'annexe, en première annexe de la Loi sur la pension dans la Fonction publique, est publié au titre des «autres documents» dans la Partie 2 de *La Gazette*. Cela n'a pas été le cas ici et je ne sais pas ce qu'il faut en conclure.

Le coprésident (M. McCleave): DORS 74/381—Règles d'origine du Tarif de préférence général. Cette question a été soulevée au Comité le 12 juin 1975. Il y a une lettre du 16 juillet 1975 envoyée par M. Eglington à M. Calof et de la réponse de M. Sleeman. Toutes ces réponses de M. Sleeman semblent être venues le 30 décembre 1975. C'est comme si une machine...

M. Eglington: Je pense que c'est en partie, monsieur le président, parce que je m'étais plaint auprès du Conseil du Trésor qu'on ne répondait pas à nos lettres.

Le coprésident (M. McCleave): Donc les lettres sont consignées, imprimées. Avez-vous des remarques à faire?

Le 16 juillet 1975

Monsieur H. Calof, C.R.  
Directeur, Service du contentieux  
Ministère des Finances

Objet: DORS/74-381, Règles d'origine du Tarif de préférence général

Monsieur,

Lors de sa réunion du 12 juin 1975, le Comité a étudié le règlement susmentionné et m'a demandé d'attirer votre attention sur deux points:

La version française de l'article 3.1(8) du Tarif des douanes, telle que modifiée par le c. 10, Eliz. 11, 21-22-23, traduit les mots «bona fide the growth, produce or manufacture of a country» par l'expression «sont authentiquement cultivées, produits ou fabriquées dans un pays». Toutefois, aux paragraphes 3(1) et (3) du règlement, la même expression anglaise est traduite en français par «authentiquement récoltées, produits ou fabriquées...». Le Comité a constaté à plusieurs reprises qu'on s'éloigne du texte de la loi et il est fermement d'avis que la phraséologie adoptée par le Parlement, dans l'une ou l'autre des langues officielles, doit être respectée dans les textes réglementaires. Par conséquent, le Comité estime, quelle que soit la qualité de la version française de l'article 3.1(8) du Tarif des douanes, que l'expression «bona fide the growth, produce or manufacture of a country» doit se traduire en français par l'expression «sont authentiquement cultivées, produits ou fabriquées dans un pays».



[Text]

In section 3(3)(a) there is used the phrase "sea-bed of the country". It is not clear whether this phrase is to be confined to the bed of the territorial sea or is meant to include the bed of the Continental Shelf, the exploitation of the minerals in which is permitted to the littoral state under the 1958 Geneva Convention on the Continental Shelf, to which Canada is a party. Perhaps you could let me know what was intended to be encompassed by the phrase "sea-bed of the country" and whether or not you consider that the phrase should be amplified in order to avoid any ambiguity.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

December 30, 1975.

Mr. G. C. Eglington,  
Committees and Private Legislation Branch,  
Regulations and Statutory Instruments,

Douglas J. Sleeman,  
Legal Services,  
Department of Finance.

General Preferential Tariff Rules of Origin Regulations—  
SOR/74-381

Your letter of July 16, 1975 in regard to the above has been given to me for a reply. I have passed on your comments in regard to the English and French versions to the proper authority. In connection with the phrase "sea-bed of the country", I would advise that I have no difficulty to interpret that to mean the Continental Shelf to which reference has been made in the 1958 Geneva Convention.

• 1620

**Mr. Eglington:** In this instance the second paragraph of my letter was ignored. I do not know whether that means this is to be attended to or not. As to the question of the seabed, Mr. Sleeman has no difficulty interpreting the seabed of the country to mean the continental shelf. For myself, I would have thought the opposite construction would have been the more logical that the seabed of the country meant the bed of the territorial sea because the Geneva Convention on the Continental Shelf only allows littoral state rights to exploit the resources. It does not make the bed of the continental shelf part of the territory of the littoral state or the bordering country. Evidently what was intended to be conveyed was the bed of the continental shelf.

**Mlle Mayrand:** J'aimerais dire quelque chose à propos du deuxième paragraphe. M. Roger, qui s'occupe de la rédaction au Conseil privé, m'a téléphoné pour me dire qu'il avait reçu nos remarques, et qu'il était tout à fait d'accord avec nous pour conserver le langage statuaire au moment de la rédaction des règlements. Mais dans ce cas-ci, puisqu'il n'y avait aucun problème d'interprétation entre «récolté» et «cultivé», il nous demandait s'il serait possible de faire la correction lors d'une prochaine modification. Le Comité accepterait-il cela? Je lui ai dit que oui, dans ce cas-ci, parce qu'il n'y a pas de problème d'interprétation. Plutôt de demander un nouvel ordre en Conseil, simplement pour corriger «récolté» pour «cultivé», je lui ai dit que pour cette fois cela pourrait être corrigé lors de la prochaine révision. Il nous enverra une lettre à ce sujet de toute façon.

[Interpretation]

A l'article 3(3)(a), il est question du «fond marin du pays». Cette expression est ambiguë car on ne sait s'il s'agit uniquement du fond de la mer territoriale ou si elle comprend également le fond du Plateau continental, où l'exploitation des minerais est permise à l'État riverain, en vertu de la Convention de Genève de 1958 sur le Plateau continental, dont le Canada est signataire. Vous pourriez peut-être m'indiquer ce que comprend l'expression «fond marin du pays» et si vous croyez ou non que l'expression devrait être plus explicite afin d'éviter des ambiguïtés.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller  
G. C. Eglington

Le 30 décembre 1975

A: M. G. C. Eglington,  
Direction des comités et de la législation privée,  
Règlements et textes réglementaires,

De: M. Douglas J. Sleeman,  
le Contentieux,  
Ministère des Finances.

Objet: Règlement d'origine du tarif de préférence général,  
DORS/74-381

On m'a fait parvenir votre lettre du 16 juillet 1975 au sujet du règlement mentionné ci-dessus afin que j'y apporte réponse. J'ai confié vos observations sur les versions anglaises et françaises aux autorités concernées. Quant à l'expression «lit-de-mer du pays» cela me semble indiquer le plateau continental mentionné dans la Convention de Genève de 1958.

**M. Eglington:** Dans ce cas, on a ignoré le deuxième paragraphe de ma lettre. Je ne sais pas si cela signifie qu'il faudrait examiner la question ou non. En ce qui concerne la question du lit de la mer, M. Sleeman n'a en aucune difficulté à comprendre que le lit de la mer du pays signifie la plateau continental. Pour ma part, j'aurais cru que la construction contraire aurait été plus logique, à savoir que le lit de la mer du pays signifie le lit de la mer territoriale puisque la Convention de Genève sur la plateau continental ne permet qu'à l'État du littoral d'en exploiter les ressources. Cela ne signifie pas que le lit du plateau continental fasse partie du territoire de l'État littoral ou du pays frontalier. Évidemment, cela concernait le lit du plateau continental.

**Miss Mayrand:** I would like to say something about the second paragraph. Mr. Roger, Chief Editor of the Privy Council, has phoned me to tell me that he had received our comments and that he agreed to preserve the statutory language when drafting the regulations. But in this case, since there was no interpretation problem between "harvested" and "cultivated", he asked us if it would be possible to make the correction in a subsequent modification. Would the Committee accept this? I answered it would, in this case, since there is no interpretation problem. Rather than asking a new Order in Council, simply to correct "harvested" for "cultivated", I told them that for once it could be rectified during the next revision. Anyway, he will be sending us a letter in this regard.

[Texte]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est tout à fait satisfaisant, je crois.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I think you have then the answers to the two questions that were presented, Mr. Counsel, have you not?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** On the word seabed, do you think that is satisfactory, Mr. Counsel?

**Mr. Eglinton:** I am convinced that seabed of the country does not mean what Mr. Sleeman takes it to mean, that is the bed of the continental shelf. The seabed of the country means the bed of the territorial sea, since Canada only has the right to exploit.

**Senator Lafond:** Why then are we having the Law of the Sea Conference?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Should we pursue it? Or is it any use to try, to pursue it?

**Mr. Eglinton:** We should perhaps push it one step further. They might write back and say to discuss if further would be to give a legal opinion or that they have a legal opinion which says that the seabed of the country means the bed of the continental shelf but I would not be happy to see it left there.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right. We are on record then . . .

**Mr. Bechard:** Who will be asked for legal advice?

**Mr. Eglinton:** I will have to write back to Mr. Sleeman.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** You might ask him for the technical meaning.

**Mr. Leblanc (Laurier):** You seem to keep him very busy.

**Mr. Eglinton:** It was just that there was a large collection of letters. Also, after the long Christmas break, since we did not have meetings dealing with instruments for the last couple of weeks last year, there was a large bundle of files not attended to at Committee meetings. I decided the sensible course would be to try to do it department by department so this meeting is Treasury Board and Agriculture.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Now we turn to SOR/74-528—Farm Improvement Loans regulations (Before the Committee June 5, 1975) with the letter to Mr. Calof of July 10, 1975. This one has a different date. It is from Mr. Sleeman but it is December 31, 1975. So he was on deck right to the end of the year. These two are printed herewith.

July 10, 1975

H. Calof, Esq., Q.C.,  
Director, Legal Services,  
Department of Finance.

Re: SOR/74-528, Farm Improvement Loans Regulations

[Interprétation]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** That is quite satisfactory.

**Le coprésident (M. McCleave):** Votre conseiller a donc les réponses aux deux questions qui ont été posées, n'est-ce pas?

**Le coprésident (Sénateur Forsey):** L'expression est le lit de la mer, croyez-vous que ce soit satisfaisant, maître?

**M. Eglinton:** Je suis convaincu que le lit marin du pays n'a pas la même signification que lui donne M. Sleeman, à savoir qu'il s'agit du lit du plateau continental. Le lit marin du pays signifie le lit de la mer territoriale, puisque le Canada seul a le droit de l'exploiter.

**Sénateur Lafond:** Pourquoi tenons-nous alors la Conférence sur le droit de la mer?

**Le coprésident (Sénateur Forsey):** Devrions-nous continuer? Ou vaut-il la peine de tenter de poursuivre cette question?

**M. Eglinton:** Nous devrions peut-être avancer un pas de plus. On nous écrira peut-être à nouveau pour nous dire qu'en discuter à nouveau il serait donner une opinion juridique, ou alors qu'on a déjà une opinion juridique selon laquelle le lit de la mer du pays signifie le lit du plateau continental, mais je ne voudrais pas que les choses en restent ainsi.

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien. C'est donc inscrit au procès-verbal . . .

**M. Béchard:** Quel avocat allons-nous consulter?

**M. Eglinton:** Je devrai écrire à nouveau à M. Sleeman.

**Le coprésident (M. McCleave):** Vous pourriez peut-être lui demander quelle est la signification technique de cette expression.

**M. Leblanc (Laurier):** On dirait que vous lui donnez beaucoup de travail.

**M. Eglinton:** Nous avons échangé bien des lettres. En outre, après le long congé de Noël, puisque nous n'avons tenu aucune réunion portant sur les règlements pendant les dernières semaines l'an dernier, un bon nombre de dossiers s'étaient accumulés. J'ai donc cru qu'il serait préférable de les examiner ministère par ministère, et cette réunion porte donc sur le Conseil du Trésor et l'Agriculture.

**Le coprésident (M. McCleave):** Passons maintenant aux DORS/74-528—Règlements sur les prêts destinés aux améliorations agricoles (que le Comité a étudiés le 5 juin 1975); il y a aussi une lettre de M. Calof en date du 10 juillet 1975. Celle-ci porte une autre date. Elle nous a été envoyée par M. Sleeman le 31 décembre 1975. Il était donc à son poste jusqu'à la fin de l'année. Vous trouverez ces deux lettres ci-jointes.

Le 10 juillet 1975

Monsieur Calof, c.r.  
Directeur du contentieux  
Ministère des Finances

Objet: DORS/74-528, Règlements sur les prêts destinés aux améliorations agricoles



[Text]

Dear Mr. Calof:

These regulations were considered by the Committee on 5th June (30:16-30:19) and in consequence I am instructed to observe to you that the effect of sections 10(b), 11(b), 13(b) and 14(b) of the regulations would appear to be the exclusion of the cost of any labour of the borrower for the purposes of the computation of a loan and that this may have the effect of forcing a borrower to borrow more money than he would otherwise need in order to have someone else perform the labour.

I am also instructed to point out that in Schedule 1, section 12, (final paragraph) the phrase in parenthesis "(if a married woman resident in Quebec)" should read "(if a married person resident in Quebec)" as the same rules as to commonality of property apply both to married men and married women.

The Committee also noted that section 11(1) of the Statutory Instruments Act was not satisfied but that the validity of the regulations was preserved by operation of section 11(2), subject to the saving from prosecution provided for by that sub-section, if relevant.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

December 31, 1975.

To: Mr. G. C. Eglington,  
Committees and Private  
Legislation Branch,  
Regulations and Statutory Instruments.

From: Douglas J. Sleeman,  
Legal Services,  
Department of Finance.

Farm Improvement Loans Regulations-SOR/74-528

Your letter of July 10, 1975, has been given to me for a reply. I am advised that while the conclusion in your first paragraph is a hypothetical possibility, as a matter of practice, it does not occur. In any event, the exclusion of the cost of labour of the borrower is a matter of policy and I am unable to comment any further thereon.

**Mr. Eglington:** In this instance, Mr. Chairman, Mr. Sleeman, I think, has taken a perfectly valid point. It is a point that was discussed when these regulations were before the Committee last year and it was Mr. Robinson who wanted the matter pointed out to them that the result did flow, that the cost of one's own labour would not be included. As Mr. Sleeman reports, this is a matter of policy which, indeed, it is.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** He is administering but he cannot help on the question that it is a matter of policy.

• 1625

**Mr. Eglington:** He does not, however—unless Monsieur Roger has been in touch with Miss Mayrand on this one—comment on the question about the married woman resident in Quebec.

[Interpretation]

Monsieur,

Le Comité ayant étudié ces règlements le 5 juin (30:16—30:19), on m'a chargé de vous signaler que les articles 10(b), 11(b), 13(b) et 14(b) des règlements, sembleraient avoir pour effet d'exclure le coût de toute main-d'œuvre employée par l'emprunteur aux fins du calcul d'un prêt, et il s'ensuit qu'il est possible qu'un emprunteur soit obligé d'emprunter une somme plus élevée que celle dont il aurait autrement besoin afin que quelqu'un d'autre accomplisse le travail.

On m'a également chargé de vous signaler qu'à l'annexe 1, article 12, (paragraphe final) la phrase «(dans le cas d'une femme mariée résidant au Québec)» devrait se lire «(dans le cas d'une personne mariée résidant au Québec)» puisque les mêmes règlements quant à la communauté de biens s'applique à la fois aux hommes et aux femmes mariés.

Le Comité a également noté qu'on ne s'est pas conformé à l'article 11(1) de la Loi sur les textes réglementaires, mais que la validité des règlements a été préservée par l'effet de l'article 11(2), sous réserve de l'exemption de poursuites prévues à ce paragraphe, s'il est applicable.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

L'avocat-conseil  
G. C. Eglington

le 31 décembre 1975

À: Monsieur G. C. Eglington,  
Direction des Comités et de  
la législation privée,  
Règlements et textes réglementaires.

De: Douglas J. Sleeman,  
Le contentieux,  
Ministère des Finances.

Objet: Règlements sur les prêts destinés aux améliorations agricoles, DORS/74-528

On m'a transmis votre lettre du 10 juillet 1975 afin que j'y apporte réponse. On m'informe que les conclusions de votre premier paragraphe constituent une possibilité hypothétique qui ne se présente jamais dans les faits. De toute façon, l'exclusion du coût de la main-d'œuvre de l'emprunteur est une question de politique et je ne puis y apporter plus de commentaires.

**M. Eglington:** Dans ce cas, monsieur le président, je crois que M. Sleeman a saisi un point très intéressant. On en a discuté lorsque le Comité examinait ces règlements l'an dernier et c'est M. Robinson qui tenait à ce que l'on attire leur attention sur cette question à savoir que les résultats étaient là et que le coût de la main-d'œuvre ne serait pas inclus. Comme M. Sleeman l'indique, il s'agit d'une question de politique.

**Le coprésident (M. McCleave):** Il est chargé de l'application, mais il n'y peut rien puisqu'il s'agit d'une question politique.

**M. Eglington:** Cependant, à moins que M. Roger soit entré en communication avec M<sup>lle</sup> Mayrand à ce sujet, il ne parle pas de la question d'une femme mariée résidant au Québec.

[Texte]

**Miss Mayrand:** But Mr. Roger told me that he received everything from several departments and he is dealing with them, but he has a lot of work.

**Le Coprésident (sénateur Forsey):** Alors à votre avis, mademoiselle, ce qui est dans le texte est satisfaisant pour le moment au moins?

**Mlle Mayrand:** Oui, mais je n'ai pas discuté de ce point précis. M. Roger l'étudie toujours.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you.

SOR/75-160—Fisheries Improvement Loans Regulations, the letter from Mr. Eglington to Mr. Calof of June 3, 1975, and Mr. Sleeman's response of December 31, 1975, printed herewith.

June 3, 1975

H. Calof, Esq., Q.C.,  
Director,  
Legal Services,  
Department of Finance.

Re: SOR/75-160, Fisheries Improvement Loans Regulations

Dear Mr. Calof:

The above Regulations were considered by the Committee at its meeting of May 29th. The Committee noticed the appearance of the phrase "in the opinion of the Minister" in section 23(7)(a) of the Regulations. The Committee was of the view that the evidence required should be objective evidence and should not depend upon any subjective element, whether the opinion of the Minister or otherwise. The Committee felt that evidence either showed that funds were expended for a proper purpose or evidence failed to show that funds were so expended.

I am instructed to inquire of you as to why the phrase "in the opinion of the Minister" was inserted in section 23(7)(a) and whether the Minister of Finance does not consider that the purposes of the Regulations would be as adequately served if the words were deleted.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

December 31, 1975

To: Mr. G. C. Eglington,  
Committees and Private  
Legislation Branch,  
Regulations and Statutory Instruments.

From: Douglas J. Sleeman,  
Legal Services,  
Department of Finance.

Fisheries Improvement Loans Regulations—SOR/75-160

Your letter of June 3, 1975, has been given to me for a reply. With respect, I differ with the view of the Committee. In my opinion, evidence cannot exist in the abstract but must be assessed or appraised by some person before it can have any meaning. It seems to me not unreasonable that the person to assess such evidence in the case at hand should be the person who makes the payments.

[Interprétation]

**Mlle Mayrand:** Mais M. Roger m'a dit qu'il avait reçu tous les renseignements de plusieurs ministères et qu'il s'en chargeait, mais il a beaucoup de travail.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Therefore, Miss Mayrand, according to you what is in this text is satisfactory, at least for the time being.

**Miss Mayrand:** Yes, but I have not discussed this precise matter. Mr. Roger is still examining it.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci.

DORS/75-160—Règlements sur les prêts aidant aux opérations de pêche. Vous trouverez ci-jointe la lettre de M. Eglington adressée à M. Calof en date du 3 juin 1975 et la réponse de M. Bleeman en date du 31 décembre 1975.

Le 3 juin 1975

Monsieur H. Calof, c.r.,  
Directeur  
Services juridiques  
Ministère des Finances

Objet: DORS/75-160, Règlements sur les prêts aidant aux opérations de pêche

Monsieur,

Les règlements ci-dessus ont été examinés par le comité lors de sa réunion du 29 mai. Le comité a remarqué la présence de la phrase «de l'avis du ministre» dans l'article 23(7)(a) du règlement. Le comité pense que la preuve requise doit être objective et ne doit pas dépendre d'un élément subjectif, l'opinion du ministre ou un autre. Le comité pense que, ou bien la preuve montre que les fonds ont été dépensés à des fins utiles ou bien elle ne le montre pas.

Je suis chargé de vous demander pourquoi la phrase «de l'avis du ministre» figure dans l'article 23(7)(a) et, d'autre part, si le ministre des Finances ne considère pas que le but du règlement serait tout aussi bien atteint si l'on supprimait ces mots.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Conseiller  
G. C. Eglington

Le 31 décembre 1975

À: Monsieur G.C. Eglington,  
Direction des Comités et  
de la législation privée,  
Règlements et textes réglementaires.

De: Douglas J. Sleeman,  
Le contentieux,  
Ministère des Finances.

Objet: Règlements sur les prêts aidant aux opérations de pêche, DORS/75-160

J'ai reçu votre lettre du 3 juin 1975 afin d'y répondre. Je ne suis pas de l'avis du Comité à ce sujet. Selon moi une preuve ne peut exister de façon abstraite mais doit être établie ou évaluée par une personne pour pouvoir être valable. Il me semble raisonnable que dans le cas présent la personne qui doit évaluer ladite preuve soit la personne qui fait les paiements.



[Text]

Unless you and the Committee insist upon it, I do not intend to take up with the Minister and his officials the question of whether the Minister would consider that the phrase "in the opinion of the Minister" could just as well have been left out. If ever called upon to do so, my advice to the Minister would be that such phrase should remain in the regulations.

Mr. Eglington.

**Mr. Eglington:** In this instance, the Committee objected, as it has done consistently, to the phrase "in the opinion of the Minister" where certain matters have to be established, and wished for an objective test to be included. Mr. Sleeman has written back to say, first of all, that he does not think an objective test is reasonable; and secondly, to say that if the Committee wishes the matter to be referred to his minister, he will, if asked, advise his minister against acceding to the Committee's wishes.

In this instance, it also has to be noted that, in addition to the minister being satisfied on evidence furnished to him that funds had been expended for the purposes set out in the loan application, it is also necessary to establish that the funds were in fact substantially used for the purpose. So there is a possibility in this situation of the funds having been spent properly, but an applicant, or a lender rather, not being able to establish by evidence satisfactory to the minister that this has been done.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** You mean a borrower?

**Mr. Eglington:** No, a lender. And this does not seem to be entirely reasonable since there is already an objective test there which seems to reinforce the unnecessary nature of the ministerial discretion to accept or reject the evidence.

It was Mr. Baldwin, who has now gone, who I think had passed his objection most strenuously to opinions of ministers and commissioners and boards.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I take it, then, since the matter can be considered open, that we leave it open for hon. members, for Mr. Baldwin, to come back perhaps on this one.

I think Mr. Robinson had raised it originally on something that was one or two back, but he is not with us today.

That is the nice thing about having a continuous reference.

**Mr. Hnatyshyn:** Mr. Chairman, where are we going to leave, for example, the Fisheries Improvement Loans Regulations in view of the response of the legal adviser? Are we going to write back and say that we in fact would prefer that he bring it to the attention of the minister, or do we just leave it open-ended?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** This is the number of examples we have of the exercise of ministerial discretion that sooner or later we are going to have to comment on.

**Mr. Eglington:** It is for the Committee to decide whether I am to pursue it further with Mr. Sleeman to say that the Committee does wish him to take it up with his minister, irrespective of what advice he gives his minister, or whether just to leave it.

[Interpretation]

A moins que le Comité et vous-même n'insistiez sur ce fait, je n'ai pas l'intention d'aborder avec le ministre et ses fonctionnaires la question de savoir si le ministre jugerait que l'expression «de l'avis du ministre» pourrait tout aussi bien avoir été omise. Si jamais je dois donner mon avis, je conseillerais au ministre de conserver cette expression dans le règlement.

Monsieur Eglington.

**M. Eglington:** Dans ce cas, le Comité s'est opposé, comme toujours, à l'expression «de l'avis du ministre» lorsque certaines questions doivent être déterminées, et désire qu'une preuve objective soit incluse. M. Bleeman a répondu en disant premièrement qu'il ne croit pas qu'une preuve objective soit raisonnable; deuxièmement, que si le Comité désire que la question soit renvoyée à son ministre, il conseillera à ce dernier, si on le lui demande, de ne pas accéder à la demande du Comité.

Dans ce cas, il faut également noter que, en plus de démontrer au ministre avec preuve à l'appui que les fonds ont été dépensés aux fins exposées dans la demande de prêt, il est également nécessaire d'établir que ces fonds ont en fait été utilisés dans une grande mesure à cette fin. Il est donc possible dans une telle situation que les fonds aient été dépensés convenablement, mais qu'un requérant, ou un prêteur, ne soit pas capable d'en fournir les preuves satisfaisantes au ministre.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Vous voulez dire un emprunteur?

**M. Eglington:** Non, un prêteur. Ce qui ne semble pas entièrement raisonnable puisqu'il y a déjà une preuve objective qui vient renforcer le concept de l'inutilité du pouvoir discrétionnaire du ministre d'accepter ou de rejeter la preuve.

C'est M. Baldwin, qui n'est maintenant plus ici, qui s'est le plus opposé aux avis des ministres, des commissaires et des conseils.

**Le coprésident (M. McCleave):** Donc, puisque la question est maintenant ouverte, nous attendrons le retour de M. Baldwin pour l'examiner.

Je crois que M. Robinson avait été le premier à soulever ce point, mais il n'est pas avec nous aujourd'hui.

C'est là l'avantage d'avoir un mandat continu.

**M. Hnatyshyn:** Monsieur le président, quand allons-nous terminer l'étude du cas du règlement sur les prêts aidant aux opérations de pêche, afin d'obtenir la réponse du conseiller juridique? Allons-nous lui écrire à nouveau et lui dire que nous préférierions qu'il attire l'attention du ministre sur cette question, ou allons-nous simplement laisser la question de côté pour l'instant?

**Le coprésident (M. McCleave):** C'est là l'un des exemples du pouvoir discrétionnaire du ministre que tôt ou tard il faudra examiner.

**M. Eglington:** C'est au Comité qu'il incombe de décider si je devrais continuer d'examiner cette question avec M. Sleeman et lui dire que le Comité désire qu'il s'entretienne de cette question avec son ministre, quels que soient les conseils qu'il lui donne; ou alors, laissons tomber la question.

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** It would be interesting to see what would happen if we asked him to go over those, one little step further. Is this agreed? I guess it is the wish of the Committee that you so ask him.

**An hon. Member:** On this particular matter?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** On this particular matter.

SOR/73-215—Pacific Pilotage Authority Pension Regulations (before the Committee on May 1, 1975), with Mr. Eglington's letter to Mr. Calof of September 16, 1975, and from Mr. Sleeman on January 6, 1976, a two-page memorandum—so we are getting larger responses—printed herewith.

September 16, 1975

H. Calof, Esq., Q.C.,  
Director, Legal Services,  
Treasury Board.

Re: SOR/73-215, Pacific Pilotage Pension Regulations

Dear Mr. Calof:

The above Regulations were considered by the Committee on 1st May last. The usual observation was made about the lack of specificity in the enabling power recited, but as that matter is now being attended to no further comment is required.

The Committee noted section 4(2) of the Regulations which, in the third last line, provides for a "rate that, in the opinion of the Minister, was payable under the Act during that period of service . . .". The Committee could not see why a rate, payable under a statute, and, therefore, prescribed by statute, should depend upon anyone's opinion. I am, consequently, instructed to enquire whether what was meant was a rate determined by the Minister as payable under the Act. And if that be so, the rate being prescribed by a formulae, why is it necessary to add any qualifying words at all?

Yours sincerely,

G.C. Eglington,  
Counsel.

January 6, 1976.

G. C. Eglington,  
Committees & Private Legislation,  
Regulations and Statutory  
Instruments.

Douglas J. Sleeman,  
Legal Services,

-EXTRACT-  
Pacific Pilotage Pension Regulations, and, SOR-73-215

I have made inquiries of the appropriate officials in an attempt to answer the questions which you have raised in regard to the above matters. The responses which I have received are as follows:

[Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Il serait intéressant de voir ce qui se produirait si nous lui demandions d'examiner ces questions, de façon un peu plus détaillée. Est-ce convenu? Je crois que le Comité désire que vous le lui demandiez.

**Une voix:** En ce qui concerne cette question-ci?

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui.

DORS/73-215—Règlements sur la pension visant l'administration de pilotage du Pacifique (que le Comité a étudiés le 1<sup>er</sup> mai 1975) et ci-jointe une lettre de M. Eglington adressée à M. Calof en date du 16 septembre 1975, et un mémoire de deux pages de M. Sleeman en date du 6 janvier 1976—les réponses sont désormais plus longues.

Le 16 septembre 1975

M. H. Calof, C.R.,  
Directeur du contentieux  
Conseil du Trésor

Objet: DORS/73-215, Règlement sur la pension visant l'Administration de pilotage du Pacifique

Monsieur,

Le Comité a étudié le règlement mentionné ci-dessus au cours de sa réunion du 1<sup>er</sup> mai dernier. On a fait les observations d'usage concernant l'absence de citation du pouvoir d'autorisation, mais étant donné qu'on étudie actuellement cette question, il n'y a pas lieu de faire d'autres commentaires à ce sujet.

Le Comité a étudié en particulier l'article 4 (2) du règlement qui, dans les 3 dernières lignes, prévoit «un taux qui, de l'avis du Ministre, était payable en vertu de la Loi pendant cette période de service . . .». Le Comité ne voit pas comment un taux payable en vertu d'une loi et, par conséquent, prescrit par cette loi, serait laissé à la discrétion de quelqu'un. En conséquence, on m'a chargé de vous demander s'il s'agissait là d'un taux fixé par le Ministre et payable en vertu de la Loi. Si c'est bien le cas, pourquoi est-il nécessaire de qualifier ce taux puisqu'il est fixe selon une formule?

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le Conseiller  
G. C. Eglington

Le 6 janvier 1976

A: Monsieur G. C. Eglington  
Direction des Comités et de la  
législation privée  
Comité mixte des règlements et autres textes  
réglementaires

De: Douglas J. Sleeman  
Contentieux

EXTRAIT  
Objet: Règlement sur la pension visant l'administration de pilotage du Pacifique (DORS/73-215)

J'ai effectué des recherches auprès des fonctionnaires pertinents afin de trouver réponse aux questions que vous avez soulevées sur les sujets mentionnés ci-dessus. Les réponses qu'on m'a données sont les suivantes:



[Text]

“Pacific Pilotage Pension Regulations—SOR/73-215

The reason for the expression which was questioned in your memorandum of December 30, 1975, is that, while the prescribed rate of interest is determined on a quarterly basis and may change at the end of every quarter during a fiscal year, only one rate of interest would be used in respect of each fiscal year in the calculation under the regulations. That single rate is determined as an annual rate and applied to the principal amount of the contributions for the year, from the middle of the fiscal year. Where such a “determination” has to be made, in order to simplify the administration, the normal approach is to require the Minister to “determine” the single rate which would be used rather than to spell out the detailed wording by which such a calculation would be made. Since the whole calculation is designed as a simplified approximation, this permits appropriate “rounding” in the digits in the determination process.”

• 1630

**Mr. Eglington:** The response on the Pacific Pilotage Pension Regulations I find rather confusing, and I am not sure I am able to explain it adequately. The reply Mr. Sleeman gives would seem to indicate that there is a statutory rate of interest which is determined quarterly. But because that is too difficult to administer, an annual rate is struck by some method of marrying together the four quarterly rates of interest; the rates are then rounded out or, I suppose, reduced to a minimum number of decimal places. My immediate reaction, if indeed that is the true construction to be placed on that paragraph by Mr. Sleeman, is that if there is a statutory rate it should be applied. There does not appear to be any authority given to anybody to simplify the rate or to round it out in digits or otherwise.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It is a most peculiar reply. I cannot see any construction to be placed on it other than that which Counsel has just placed upon it. It certainly appears to me that if there is a statutory rate, there is a statutory rate. If it involves somebody in some inconvenient arithmetic, well, that is too bad.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** They are told to do something by statute, and that is it.

**Mr. Eglington:** I may be doing Mr. Sleeman an injustice, but I cannot see that his reply means anything other than that, for the matter of administrative convenience, the rates are blended once a year in some fashion.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** You might prefer to send him a letter giving him an arithmetical illustration of what your construction means, Mr. Eglington, and ask him if the arithmetical illustration *does* illustrate the construction he intended to have placed upon it. If he says, no, no, you have got your arithmetic all wrong, what I meant was such and such, then we are that much further ahead.

**Mr. Eglington:** This will be a technical explanation.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes. I do not think he can wriggle out of that one. I am quite serious in making that suggestion. If you have something with figures in front of you, then you can say, yes, you have got the thing right, or no, you completely misunderstood me, here are the proper figures.

[Interpretation]

*Règlement sur la pension visant l'Administration de pilotage du Pacifique*

La justification de l'expression qui a fait l'objet de votre note de service du 30 décembre 1975 s'explique du fait que bien que le taux d'intérêt prescrit soit calculé d'après une base trimestrielle et peut être modifié à la fin de chaque trimestre au cours de l'année financière, on utilise un seul taux d'intérêt au cours de chaque année financière aux fins du Règlement. Ce taux unique est déterminé sur une base annuelle et appliqué au montant principal des cotisations annuelles, et ce à partir du milieu de chaque année financière. Lorsqu'on doit effectuer un tel calcul, et afin de simplifier la tâche administrative, la procédure normale consiste à demander au Ministre de calculer le taux unique qui sera utilisé plutôt que de préciser en détail la façon dont ce calcul sera effectué. Du fait que ce calcul est approximatif, on peut alors se permettre d'arrondir les chiffres lors de la fixation du taux.

**M. Eglington:** Je trouve la réponse au sujet du règlement sur la pension visant l'administration de pilotage du Pacifique plutôt confuse et je ne suis pas certain de pouvoir bien vous l'expliquer. D'après la réponse de M. Sleeman, il semble qu'il existe un taux d'intérêt statutaire calculé à tous les trimestres. Mais comme cette méthode de calcul est trop difficile à appliquer, on détermine un taux annuel en réunissant les quatre taux d'intérêt trimestriels. Les taux sont alors arrondis, je suppose, on réduit à un nombre minimal de décimales. Ma première réaction, c'est que s'il existe véritablement un taux statutaire selon mon interprétation de la lettre de M. Sleeman, c'est ce taux qu'on devrait appliquer. Personne n'est autorisé, du moins semble-t-il, à simplifier le taux ou à l'arrondir.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est une réponse pour le moins bizarre. Je ne comprends pas cette réponse autrement que l'a comprise le conseiller lui-même. Il me semble évidemment que s'il existe un taux statutaire, alors ce taux est statutaire. Si cela oblige quelqu'un à faire des opérations mathématiques pour le moins complexes, tant pis.

**Le coprésident (M. McCleave):** La loi leur dicte une formule, un point c'est tout.

**M. Eglington:** Peut-être que je me trompe, mais je ne peux trouver d'autre sens à la réponse de M. Sleeman, sinon que pour des raisons de convenance administrative, les taux sont fondus ensemble une fois par année d'une façon quelconque.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur Eglington, vous devriez peut-être lui envoyer une lettre lui donnant un exemple arithmétique de ce que vous comprenez et lui demander si c'est bien ce qu'il voulait dire. S'il répond que votre formule n'est pas du tout celle qu'il utilise nous serons au moins un petit peu plus avancés.

**M. Eglington:** Ce sera une explication technique.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui, mais je ne lui vois pas d'autre façon d'en sortir. D'ailleurs, ma suggestion est très sérieuse. S'il a un exemple précis avec des chiffres, la réponse ne peut être que: «oui c'est ça» ou «non ce n'est pas ça, laissez-moi vous donner un exemple».

## [Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** SORS/74-178 concerns Pension Benefits Standards Regulations. This was before the Committee on November 28, 1974. Mr. Eglington had written Mr. Calof on September 10, 1975 and Mr. Sleeman, instead of using the form, has replied on Finance stationery by December 23, 1975. These are printed herewith.

September 10, 1975

H. Calof, Esq., Q.C.,  
Director, Legal Services,  
Department of Finance.

Re: SOR/74-178, Pension Benefits Standards Regulations, amendment

Dear Mr. Calof:

The Standing Joint Committee has considered the above amendment (at 6:24—6:26) and found that, on the surface, the closing words of the new paragraph (na) of section 1 of Schedule C are perplexing. Those words are:

“but not more than thirty percent of the common shares issued by such loan company or corporation shall be purchased by or on behalf of a pension plan.”

These words could mean either

(a) that there is a limit on the proportion of the capital stock of a loan company that can be tied up in pension funds generally; or

(b) that there is a limit on the proportion of the capital stock of a particular loan company that any single pension plan can hold (i.e. the whole capital stock could be held by four or more pension funds).

The latter interpretation appears more likely since the words do appear in Regulations concerned with pension funds and not with loan companies. However, there is perhaps some question whether those words, so interpreted, can be supported by the of enabling power, section 21(d) Pension Benefits Standards Act.

That power certainly extends to setting a limit by regulation on the investment in the class “shares in the capital stock of loan companies”. The Committee, however, was not certain that it extends to enable the Governor in Council to proceed further and to limit the investment which may be made in the capital stock of a particular or individual loan company, an investment which does not seem easily categorized as a “class of securities”.

After you have considered this matter, I shall be glad of your views.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel

December 23, 1975.

Mr. G. C. Eglington,  
Committees and Private  
Legislations Branch,  
Regulations and Statutory Instruments  
Room 314

29849—3

## [Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** DORS/74-178 est le règlement sur les normes des prestations de pension. Ce règlement a été soumis au Comité le 28 novembre 1974. M. Eglington a écrit à M. Calof le 10 septembre 1975 et M. Sleeman, au lieu d'employer la formule, a répondu sur un papier à en-tête du ministère des Finances le 23 décembre 1975. Cette correspondance est incluse ici.

le 10 septembre 1975

Maître H. Calof, C.R.,  
Directeur du contentieux,  
Ministère des Finances,

Object: DORS/74-178, Règlement sur les normes des prestations de pension—Modification

Maître,

Le Comité mixte permanent a étudié la modification sus-mentionnée (pp. 6: 24 à 6:26) et a jugé qu'à première vue, les derniers mots du nouveau paragraphe (na) de l'article 1 de l'annexe C laissent perplexes. Les voici:

«mais pas plus de trente pour cent des actions ordinaires émises par une telle compagnie de prêt ou par une telle corporation ne doivent être achetées par un régime de pension ou pour son compte;»

Ces mots pourraient signifier soit:

a) qu'il existe une limite quant à proportion du capital-actions d'une compagnie de prêts pouvant être investie en général dans des fonds de pension; soit:

b) qu'il existe une limite quant à la proportion du capital-actions d'une société de prêts donnée que peut détenir un même régime de pension (c'est-à-dire que tout le capital social pourrait être détenu par quatre fonds de pension ou plus).

Cette dernière interprétation semble la plus plausible puisque ces mots figurent dans les Règlements portant sur les fonds de pension et non dans ceux qui portent sur les sociétés de prêts. Toutefois, on peut se demander, si cette interprétation peut être étayée par le pouvoir habilitant, l'article 21 (d) de la Loi sur les normes des prestations de pension.

Ce pouvoir s'étend certainement à la limitation, au moyen d'un règlement, des investissements dans la catégorie «actions du capital social des compagnies de prêts». Le Comité n'est toutefois par certain que celui-ci va jusqu'à permettre au gouverneur en conseil de limiter les investissements que l'on peut faire dans le capital-actions d'une seule société de prêts, investissements que l'on ne peut pas facilement classer dans la catégorie «des valeurs».

J'aimerais qu'après avoir étudié la question, vous me fassiez part de votre opinion.

Veillez agréer, Maître, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le conseiller juridique,  
G. C. Eglington

le 23 décembre 1975

Monsieur G. C. Eglington,  
Direction des comités et  
de la législation privée,  
Règlements et textes réglementaires,  
Salle 314,



[Text]

Re: SOR/74, Pension Benefits Standards Regulations, amendment—SOR/74-178

Dear Mr. Eglington:

Your letter of September 10, 1975, has been given to me for a reply. As you are aware, the legal advisors to the Government of Canada have been instructed not to supply any legal opinions to the Committee. Your inquiry of September 10, 1975, would appear to fall within such proscription.

Yours truly,

Douglas J. Sleeman.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** This is certainly a model of conciseness, at all events. I gather they must have run these things off by the thousands. They leave a space, presumably for the signature, and just run them off the assembly line.

**Mr. Hnatyshyn:** It appears that there must be some—if you will pardon the expression—directive, sent out by the Deputy Minister of Justice to this.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** No question of it.

**Mr. Hnatyshyn:** I would be rather interested, if it is within the purview of our Committee, to understand precisely what is going on at the Department of Justice and to find out whether in fact such a directive has been sent out. I think it would be a reasonable inquiry on our part: to write directly to Mr. Thorson and ask him, has he instructed counsel, when approached by our Committee, to refuse to give legal opinions, period.

**Mr. Eglington:** I think the answer is that he certainly must have. It is not just Mr. Sleeman who writes in this way, it is a number of other instruments' officers, and we are getting a standard response. Some of them are even referring to Mr. Thorson's letter to Senator Forsey of, I think, October 10. Maybe a copy of that letter was sent to all the officers.

**Mr. Hnatyshyn:** It is one thing, of course, for Mr. Thorson to write to Senator Forsey and Mr. McCleave. Another thing that I think is something that should be clarified once and for all is to see if we can get an answer to the simple question, has the directive gone out? I think it would be an integral part of any report that comes from this Committee to the House, certainly. I would certainly urge that.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** A good idea.

• 1635

**Mr. Eglington:** I think that, perhaps, is a letter that should be sent to Mr. Thorson under the signature of the Joint Chairman.

**Mr. Hnatyshyn:** Oh, yes. I intended that.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I gather this would be the feeling of the Committee. At least we should know what kind of directions are being given to government departments in dealing with us.

**Mr. Béchard:** It is a good subject for debate, Mr. Chairman, next Thursday.

[Interpretation]

Objet: Règlement sur les normes des prestations de pension—modification, DORS/74-178

Monsieur,

On m'a transmis votre lettre du 10 septembre 1975 afin que j'y apporte réponse. Comme vous le savez le conseillers juridiques d'ordre juridique du gouvernement du Canada ont été informés de n'apporter aucun conseil d'ordre juridique au Comité. Votre demande du 10 septembre 1975 semble être sujette à cette interdiction.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Douglas J. Sleeman

**Le coprésident (sénateur Forsey):** En tout cas, cette lettre est sûrement un modèle de concision. J'ai l'impression qu'ils ont fait tirer cette lettre à des milliers d'exemplaires. On laisse un espace, probablement pour la signature, puis on les imprime à tour de bras.

**M. Hnatyshyn:** Pardonnez-moi l'expression, mais on dirait que le sous-ministre de la Justice a émis des directives à ce sujet.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il n'y a pas de doute là-dessus.

**M. Hnatyshyn:** Si notre mandat nous y autorise, il serait assez intéressant d'étudier précisément ce qui se passe au ministère de la Justice pour voir si une telle directive a été émise. Je pense que cette enquête serait tout à fait raisonnable de notre part. Nous devrions donc écrire directement à M. Thorson pour lui demander s'il a ordonné à ses conseillers juridiques de refuser de donner des conseils d'ordre juridique à notre Comité.

**Mr. Eglington:** La réponse à cette question est sûrement affirmative. M. Sleeman n'est pas le seul à nous renvoyer de telles réponses; tous les autres agents qui s'occupent des textes réglementaires nous répondent suivant cette même formule. Certains mentionnent même la lettre qu'a envoyée M. Thorson au sénateur Forsey le 10 octobre. Une copie de cette lettre a dû être envoyée à tous les agents.

**M. Hnatyshyn:** C'est une chose que M. Thorson écrive au sénateur Forsey et à M. McCleave, mais nous devrions une fois pour toutes obtenir une réponse précise à la question très simple de savoir si oui ou non une directive a été émise. Je pense d'ailleurs qu'on devrait en parler dans le rapport que le Comité devra présenter à la Chambre. Moi, en tout cas, j'insisterai là-dessus.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est une bonne idée.

**M. Eglington:** Peut-être devrait-on envoyer une lettre à M. Thorson de la part du coprésident.

**M. Hnatyshyn:** Bien entendu signée par lui.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je suppose que tout le Comité serait d'accord là-dessus. Au moins nous saurons quels genres de directives sont donnés dans les ministères du gouvernement qui ont affaire à nous.

**M. Béchard:** Cesera un bon sujet de débat pour jeudi prochain, monsieur le président.

[Texte]

Mr. Hnatyshyn: We would like to get that back.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We probably would not get the answer back that fast, Mr. Béchard. Incidentally, that will be a full-day debate but I understand that our meeting next Thursday would be at 11 o'clock so it would not intrude on the House time.

The next item is SOR 72-305, Public Service Superannuation Regulations, with a letter from Mr. Eglington of June 2 to Mr. Calof and a memorandum of December 31 from Mr. Sleeman—both of them printed herewith.

June 2, 1975

H. Calof, Esq., Q.C.,  
Director, Legal Services,  
The Treasury Board.

Re: SOR/72-305, Public Service Superannuation Regulations

Dear Mr. Calof:

Before presenting the above Regulations to the Committee, I shall be glad of your advice concerning section 6A, subsection (8), which reads:

“An election may not be made pursuant to subsection 12.1(1) of the Act by a person described therein who has been guilty of misconduct.”

I note from section 2 of the Public Service Superannuation Act that misconduct is defined as “wilful disobedience of the provisions of any statute or regulations governing the performance of official duties, the breach of which involves dismissal from the Public Service, malversation in office, or abandonment of office”. While dismissal from the Public Service is an objective fact which can be determined easily, as also, I would imagine, abandonment of office, I am somewhat exercised as to who it is who would determine whether an officer has been guilty of corrupt administration in his office so as to be guilty of misconduct and thereby barred from an election under 6A(8). It may very well be that there is an established procedure for the determination of malversation in office within the Public Service, and I shall be glad of your advice in due course.

Yours sincerely,

G.C. Eglington,  
Counsel.

December 31, 1975.

To: Mr. G. C. Eglington,  
Committees and Private  
Legislation Branch,  
Regulations and Statutory Instruments.

From: Douglas J. Sleeman,  
Legal Services,  
Treasury Board

Public Service Superannuation Regulations-SOR/72-305

[Interprétation]

M. Hnatyshyn: Nous aimerions y revenir.

Le coprésident (M. McCleave): Nous ne pourrions probablement pas obtenir une réponse aussi rapidement, monsieur Béchard. En passant, ce serait l'objet d'un débat d'une journée mais il semble que jeudi prochain, notre séance aura lieu à 11 h. 00 si bien que cela n'empiétera pas sur le temps de la Chambre.

Le sujet suivant est le DORS 72-305, Règlements sur la pension de la Fonction publique, au sujet duquel M. Eglington a envoyé à M. Calof une lettre le 2 juin et reçu de M. Sleeman une note de service le 31 décembre, toutes deux imprimées ci-après.

Le 2 juin 1975

Monsieur H. Calof, C.R.,  
Directeur du contentieux,  
Conseil du Trésor,

Objet: Règlement sur la pension de la Fonction publique—modification, DORS/72-305

Monsieur,

Avant de présenter le règlement ci-dessus au Comité, j'aimerais avoir votre avis au sujet de l'article 6A, paragraphe 8, qui se lit comme suit:

«Une personne qui est désignée au paragraphe 12.1(1) de la Loi et qui s'est rendue coupable d'inconduite ne peut exercer un choix en vertu du paragraphe».

L'article 2 de la Loi sur la pension de la Fonction publique définit l'inconduite comme une «désobéissance volontaire aux dispositions d'une loi ou d'un règlement régissant l'accomplissement de devoirs officiels, dont la violation entraîne le renvoi de la Fonction publique, une malversation dans l'exercice d'une charge, ou un abandon de poste». Tandis que le renvoi de la Fonction publique de même que, selon moi, l'abandon d'un poste, sont des faits objectifs dont les raisons peuvent être facilement déterminées, je suis plutôt perplexe quant à savoir qui déterminera si un fonctionnaire est coupable de malversation dans l'exercice de sa charge et par conséquent, coupable d'une inconduite, l'empêchant d'exercer un choix en vertu de l'article 6A, paragraphe 8. Il y a sans doute une procédure établie pour déterminer s'il y a eu malversation dans l'exercice d'une charge au sein de la Fonction publique et j'aimerais avoir votre avis en temps voulu.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller  
G. C. Eglington

Le 31 décembre 1975

À: Monsieur G. C. Eglington,  
Direction des Comités et  
de la législation privée,  
Règlements et textes réglementaires,

De: Douglas J. Sleeman,  
Le Contentieux,  
Conseil du Trésor.

Objet: Règlements sur la pension dans la Fonction publique, DORS/72-305



[Text]

Your letter of June 2, 1975, has been given to me for a reply. I do not agree with you that dismissal from the Public Service and abandonment of office are objective facts which can always be readily ascertained. There may very well be circumstances where a person might allege that the purported dismissal or declaration of abandonment by the Deputy Minister was not done according to proper procedures and therefore was invalid.

In any event, to answer your question directly, dismissal, abandonment or malversation for the purposes of the Public Service Superannuation Regulations is determined first by the Treasury Board. If a person concerned is dissatisfied by the determination of that body, presumably he would have cause of action in the Trial Division of the Federal Court of Canada. See, for example, the unreported Judgment of the Federal Court dated July 5, 1974, in the case of: Wolf W. Gruber, Plaintiff, and Her Majesty The Queen in the Right of Canada, as represented by the President of the Treasury Board, Defendant.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Eglinton.

**Mr. Eglinton:** In this instance, Mr. Sleeman has given factual answers to what actually happens, that the decision as to whether somebody has been guilty of misconduct and therefore disentitled to benefit is a decision taken in the first instance by the Treasury Board, appealable to the Federal Court of Canada. I imagine that that constitutes a satisfactory safeguard.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Next is SI 75-36 Transportation Equipment Inventory Remission Order and SI 75-37 Argentine Exchange Rate Remission Order. Mr. Eglinton.

**Mr. Eglinton:** In this instance, as far as the Argentine Exchange Rate Remission Order is concerned, we asked for an explanation as to why that particular remission order was issued and after the disavowal of that jurisdiction to inquire, the answer was nevertheless given as to lack of information being furnished by the Central Bank of Buenos Aires to the Bank of Canada. And in order to safeguard the Committee's position on remission orders, I wrote back to Mr. Sleeman on January 16, saying that we had never been put on official notice that there was a legal opinion in the Justice Department where remission orders were taboo, and that even if there were such an opinion that the Committee was not bound by it.

On the Transportation Equipment Inventory Remission Order, I had inquired as to whether there was a standard form by which a person could apply for remission. Of course, Section 5 states that an application in writing had to be submitted prior to June 1, 1975—so to that extent we are dealing with past history—by an eligible person in a form satisfactory to him. But we had objected to these before in remission orders that were under the jurisdiction of National Revenue Customs and Excise, and since one had to put in not only an application but a complete record of the factual matter that would determine whether or not a person was entitled to remission, the fact that there should be a discretion to decide whether the form of an application was satisfactory appeared to be unnecessary. There is no standard form, so the Deputy Minister could have said, of applications filed up to June 1, you may have all the record of transportation equipment and so on, but I do not like the form of your application, therefore, I will not accede to it. It seems a rather unnecessary discretion.

[Interpretation]

On m'a transmis votre lettre du 2 juin 1975 afin que j'y apporte réponse. Je ne suis pas de votre avis lorsque vous dites que le renvoi de la Fonction publique et l'abandon d'un poste sont des faits objectifs aisément vérifiables en soi. Dans certains cas, l'intéressé peut alléguer que le sous-ministre ne lui a pas signifié son renvoi de l'abandon de poste suivant les règles établies et que par conséquent, cette décision n'est pas valable.

De toute façon, afin de répondre sans détour à votre question, le renvoi, l'abandon ou la malversation est d'abord déterminée par le Conseil du Trésor aux fins des règlements sur la pension de la Fonction publique. Si la personne concernée n'est pas satisfaite de la décision de cet organisme, elle aurait probablement un motif d'intenter une action à la Division de première instance de la Cour fédérale du Canada. Voyez par exemple le jugement non publié de la Cour fédérale rendu le 5 juillet 1974 dans l'affaire Wolf W. Gruber, demandeur, et sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le président du Conseil du Trésor, défendeur.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Eglinton.

**M. Eglinton:** Dans ce cas-ci, M. Sleeman a répondu en citant des faits, soit que c'est le Conseil du Trésor qui décide d'abord si une personne est coupable de malversation, et donc non admissible aux prestations, mais qu'on peut faire appel de cette décision à la Cour fédérale du Canada. Je suppose que c'est une garantie satisfaisante.

**Le coprésident (M. McCleave):** Ensuite il y a le TR 75-36, Décret de remise visant le matériel de transport en stock, et le TR 75-37, Décret de remise sur le taux d'échange argentin. Monsieur Eglinton.

**M. Eglinton:** En ce qui concerne le Décret de remise sur le taux d'échange argentin, nous avons demandé que l'on nous explique pourquoi on a promulgué un tel décret de remise, et après avoir essuyé un refus nous avons appris tout de même que c'était dû à la négligence de la Banque centrale de Buenos Aires qui n'avait pas transmis certains renseignements à la Banque du Canada. Afin de protéger la position du Comité face aux décrets de remise, j'ai écrit à nouveau à M. Sleeman le 16 janvier pour lui dire qu'on ne nous avait jamais officiellement dit que le ministère de la Justice était d'avis que les décrets de remise ne constituent pas des textes réglementaires et que, même si une telle opinion avait été exprimée, le Comité n'était aucunement lié par elle.

Au sujet du décret de remise visant le matériel de transport en stock, je voulais savoir s'il existait une formule officielle que devaient employer les personnes demandant une remise. Bien entendu, l'article 5 stipule qu'une demande écrite devait être présentée avant le 1<sup>er</sup> juin 1975 (d'ailleurs à cet égard, nous traitons du passé) par une personne admissible selon une formule qui lui semblait satisfaisante. Mais avant, il s'opposait à cela dans le cas des décrets de remise qui relevaient du ministère du Revenu national et des Douanes et Accise, et comme il fallait non seulement présenter une demande mais aussi un dossier complet des faits déterminant si la personne est admissible ou non, le pouvoir discrétionnaire de décider si la formule de la demande est satisfaisante ou non semble superflu. Comme il n'existe aucune formule officielle, le sous-ministre aurait pu répondre aux demandes présentées avant le 1<sup>er</sup> juin que malgré un dossier bien complet sur le matériel de transport, il refusait la demande parce qu'il n'aimait pas la formule de présentation. Cette discrétion est plutôt inutile.

## [Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I should have noted that to be included in the proceedings earlier were the letters from Mr. Eglington to Mr. Calof in this matter of May 13, 1975, and again of May 13, 1975, and January 6, 1976 and the reply of Mr. Sleeman of January 9, 1976, and again the letter from Mr. Eglington to Mr. Sleeman of January 16, 1976. But we have no answer back to your last letter of January 16, 1976. Am I correct in that?

May 13, 1975

M. H. Calof, Esq., Q.C.,  
Director, Legal Services,  
The treasury Board.

Re: SI/75-26, Transportation Equipment Inventory  
Remission Order

Dear Mr. Calof:

Before submitting the above Order to the Committee, I shall be glad of your advice as to whether or not a standard form is in general use for the purpose of section 5(a) of the Order. If this is the case, any problems about discretion will be avoided.

I shall also appreciate the furnishing of an explanation which I can place before the Committee for the jointure of the Minister of Finance and the Treasury Board as the person and body recommending to the Governor in Council, when section 17 of the Financial Administration Act refers to the Governor in Council acting on the recommendation of the Treasury Board.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.  
May 13, 1975

H. Calof, Esq. Q.C.,  
Director, Legal Services,  
The Treasury Board.

Re: SI/75-37, Argentine Exchange Rate Remission  
Order

Dear Mr. Calof:

Before presenting the above Order to the Committee for its scrutiny, I shall be greatly obliged if you will kindly advise the reason which lies behind it, a reason which I assume has something to do with the variability of the exchange rate of the peso as against the dollar.

Yours sincerely,

C. G. Eglington,  
Counsel.  
January 6, 1976

H. Calof, Esq., Q.C.,  
Director, Legal Services,  
The Treasury Board.

Re: SI/75-36, SI/75-37, SI/72-3, SOR/72-103, SOR/74-503

## [Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** J'aurais dû dire plus tôt que les deux lettres envoyées par M. Eglington à M. Calof le 13 mai 1975 et une troisième du 6 janvier 1976, puis la réponse du 9 janvier 1976 de M. Sleeman et enfin la lettre de M. Eglington envoyée à M. Sleeman le 16 janvier 1976 doivent être imprimées dans le compte rendu des délibérations. Nous n'avons pas encore la réponse à votre dernière lettre du 16 janvier 1976, n'est-ce pas?

Le 13 mai 1975

Monsieur H. Calof, C.R.  
Directeur du contentieux  
Conseil du Trésor

Objet: TR/75-36, Décret de remise visant le matériel de  
transport en stock

Monsieur,

Avant de porter à l'attention du Comité le décret ci-dessus mentionné, je vous saurais gré de bien vouloir me faire savoir si l'on utilise généralement une formule officielle aux fins de l'article 5(a) du Décret. Si tel est le cas, la question du pouvoir discrétionnaire ne cause aucun problème.

Vous m'obligeriez grandement aussi en me fournissant une explication, que je pourrais transmettre au Comité, du fait que le ministre des Finances et le Conseil du Trésor aient présenté conjointement la recommandation au Gouverneur en conseil, puisque l'article 17 de la Loi sur l'administration financière stipule que le Gouverneur en conseil agit sur la recommandation du Conseil du Trésor.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le Conseiller  
G. C. Eglington  
Le 13 mai 1975

Monsieur H. Calof, C.R.  
Directeur du contentieux  
Conseil du Trésor

Objet: TR/75-37, Décret de remise sur le taux de change  
argentin

Monsieur,

Avant de demander au Comité d'étudier le décret ci-dessus mentionné, je vous saurais gré de bien vouloir m'expliquer pourquoi on a promulgué un tel décret. La raison à invoquer, je présume, a sans doute quelque chose à voir avec la variabilité du taux de change du peso par rapport au dollar.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le Conseiller  
G. C. Eglington  
Le 6 janvier 1976

Monsieur H. Calof, C.R.  
Directeur du contentieux  
Conseil du Trésor

Objet: TR/75-36, TR/75-37, TR/72-3, DORS/72-103,  
DORS/74-503



[Text]

Dear Mr. Calof:

On divers dates in March and May of last year I wrote to you on the above statutory instruments seeking advice and clarification or placing before you the Committee's views. I shall be glad if you will kindly arrange for responses to the several matters raised in my letters to be sent as soon as may be.

Yours sincerely,

G.C. Eglinton,  
Counsel.

January 9, 1976.

To: Mr. G. C. Eglinton,  
Committees and Private  
Legislation Branch,  
Regulations and Statutory Instruments.

From: Douglas J. Sleeman,  
Legal Services,

Transportation Equipment Inventory Remission Order-  
SI/75-36 Argentine Exchange Rate Remission Order  
-SI/75-37

I have received certain information regarding your inquiries and would advise that a standard form has not been prescribed by the Minister in connection with paragraph (a) of section 5. I have not been able to ascertain why the Minister of Finance and the Treasury Board jointly recommended to the Governor in Council. However, it is not obvious to me that the gratuitous inclusion of the recommendation of the Minister of Finance would not have much bearing on this matter.

As you are aware, it has been the expressed opinion of the Department of Justice that the Remission Orders are not Statutory Instruments. It would thus follow that what appears in the publication "The Canada Gazette" is merely the evidence of the Remission pursuant to section 17 of the Financial Administration Act.

In regard to the Argentine Exchange Rate Remission Order, I am advised as follows:

Insofar as the Argentine Exchange Rate Remission Order is concerned, this was introduced because National Revenue used incorrect rates of exchange in converting Argentine pesos to Canadian dollars for the purpose of establishing values for duty on goods imported from Argentina during the period October 25, 1971 to August 21, 1972. This came about because of the failure of the Central Bank of Argentina to advise the Bank of Canada that effective October 25, 1971, Argentina had instituted a dual exchange rate system (commercial and financial). As a result, until August 21, 1972, the Bank of Canada continued to publish only the commercial rate of exchange, rather than a weighted average of the commercial and financial rates."

[Interpretation]

Monsieur,

A maintes reprises, au cours des mois de mars et de mai de l'année dernière, je vous ai écrit pour vous demander des conseils et des précisions sur les textes réglementaires ci-dessus mentionnés, ou pour vous exposer les vues du Comité sur ces mêmes textes. Je vous saurais gré de bien vouloir faire le nécessaire pour que je puisse obtenir réponse aux quelques questions soulevées dans ces lettres, ce le plus tôt possible.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le Conseiller,  
G. C. Eglinton.

Le 9 janvier 1976

A: Monsieur G. C. Eglinton  
Direction des Comités et de la  
législation privée

De: Douglas J. Sleeman  
Service du Contentieux

Objet: Décret de remise visant le matériel de transport en stock—TR/75-36 Décret de remise sur le taux de change argentin—TR/75-37

En réponse aux questions que vous m'avez posées, il semblerait, d'après certains renseignements que j'ai reçus, que le ministre n'a pas prescrit de formule normalisée à l'égard de la demande écrite de remise visée à l'alinéa a) de l'article 5. Je n'ai pu obtenir de précisions quant à la recommandation conjointe du ministre des Finances et du Conseil du Trésor au gouverneur en conseil. Cependant, il ne me semble pas évident que l'inclusion gratuite de la recommandation du ministre des Finances ne puisse être de quelque conséquence que ce soit.

Comme vous le savez sans doute, le ministère de la Justice a exprimé l'opinion que les décrets de remise ne sont pas des textes réglementaires. En conséquence, selon le ministère de la Justice, le texte publié dans la «Gazette du Canada» ne serait qu'une simple reconnaissance, après coup, de la remise accordée conformément aux dispositions de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière.

En ce qui a trait au Décret de remise sur le taux de change argentin, les explications suivantes m'ont été données:

«Pour ce qui est du Décret de remise sur le taux de change argentin, il a été adopté parce que le ministère du Revenu national utilisait un taux de change erroné lorsqu'il convertissait les pesos argentins en dollars canadiens aux fins d'établir la valeur des droits de douane sur les marchandises importées d'Argentine entre le 25 octobre 1971 et le 21 août 1972. Les erreurs commises s'expliquent ainsi: la Banque centrale d'Argentine n'avait pas envoyé d'avis à la Banque du Canada pour lui indiquer qu'à compter du 25 octobre 1971 entrait en vigueur un double système de taux de change (commercial et financier) institué par le gouvernement d'Argentine. En conséquence, jusqu'au 21 août 1972, la Banque du Canada a continué de publier seulement le taux de change commercial, plutôt qu'une moyenne pondérée des taux de change commercial et financier.»

[Texte]

January 16, 1976

Douglas J. Sleeman, Esq.,  
Legal Services,  
The Treasury Board

Re:

SI/75-36, Transportation Equipment Inventory Remission Order

SI/75-37, Argentine Exchange Rate Remission Order

Your file 8450-3

Dear Mr. Sleeman:

Thank you for your memorandum of 9th instant.

I acknowledge that the gratuitous inclusion in the recommendation of the Minister of Finance does not affect the validity of the Order.

I am not aware of an expressed opinion of the Department of Justice that Remission Orders are not statutory instruments within the meaning of section 2(1) of the Statutory Instruments Act. That view of the legal status of Remission Orders has been expressed to me in numerous conversations with officers of the Department of Justice and was stated as *his* view by Mr. H. McIntosh, latterly principal Legal Adviser to the Privy Council Office, before the Standing Joint Committee on October 30, 1975. I need hardly add that the Standing Joint Committee is not bound by any such "expressed opinion of the Department of Justice", when and if it is issued.

Yours faithfully,

G. C. Eglington,  
Counsel.

**Mr. Eglington:** That is correct; I am just not sure whether I would expect a reply to that, sir.

• 1640

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** You are registering a protest.

**Mr. Eglington:** The answer on the Argentine one was satisfactory. It is the explanation we asked for.

On the other hand, there is probably no point in taking it any further because all applications had to be in before June 1, 1975 and must have all been processed by now. There is very little point. People who applied must know by now if they have been refused or not. Treasury Board is at least on notice that the Committee is of the opinion that they should not give such discretions to the Deputy Minister or that there should be a standard form of application.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** The next is SOR/72-103, Canadian Wheat Board Pension Regulations, with a letter from Mr. Eglington to Mr. Calof on May 14, 1975 and a long memorandum and reply by Mr. Sleeman of January 6, 1976.

**Mr. Eglington:** In this instance, Mr. Chairman, I am afraid I am unable to report anything. I did not understand the original regulation on which I made the inquiry, nor do I understand the reply.

[Interprétation]

le 16 janvier 1976

Monsieur Douglas J. Sleeman  
Service du Contentieux  
Conseil du Trésor

Objet:

TR/75-36, Décret de remise visant le matériel de transport en stock

TR/75-37, Décret de remise sur le taux de change argentin

Votre dossier n° 8450-3

Monsieur,

Merci pour votre note de service du 9 courant.

Je reconnais que l'inclusion gratuite de la recommandation du ministre des Finances ne porte aucunement atteinte à la validité du décret.

A ma connaissance, le ministère de la Justice n'a jamais exprimé l'opinion que les décrets de remise ne constituent pas des textes réglementaires au sens du paragraphe 2(1) de la Loi sur les textes réglementaires. Cette opinion concernant le statut légal des décrets de remise a été émise devant moi à maintes reprises au cours de conversations avec des fonctionnaires du ministère de la Justice et a aussi été émise, en tant qu'opinion *personnelle*, par Monsieur H. McIntosh, autrefois principal conseiller juridique au Bureau du Conseil privé, lors de sa comparution, le 30 octobre 1975, devant le Comité mixte permanent. Point n'est besoin d'ajouter que le Comité mixte permanent n'est lié d'aucune manière par une quelconque «opinion exprimée par le ministère de la Justice», lorsqu'une telle opinion est émise.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le conseiller,  
G. C. Eglington.

**M. Eglington:** C'est exact. Je ne sais pas si nous devrions nous attendre à recevoir une réponse ou non.

**Le coprésident (M. McCleave):** Vous protestez.

**M. Eglington:** La réponse au sujet du taux de change argentin est satisfaisante car elle répond à notre question.

D'autre part, je crois qu'il est inutile de poursuivre car toutes les demandes devaient être présentées avant le 1<sup>er</sup> juin 1975 et elles doivent maintenant être toutes dépouillées. Les candidats doivent savoir s'ils ont été acceptés ou refusés. Au moins, le Conseil du trésor sait que le Comité est d'avis qu'on ne devrait pas accorder de tels pouvoirs discrétionnaires au sous-ministre ou alors qu'il devrait exister une formule officielle de demande.

**Le coprésident (M. McCleave):** Le règlement suivant est le DORS/72-103, Règlement sur la pension de la Commission canadienne du blé. Il y a une lettre de M. Eglington à M. Calof, en date du 14 mai 1975, et une longue note de service envoyée par M. Sleeman le 6 janvier 1976.

**M. Eglington:** A ce sujet, monsieur le président, je crains de ne pouvoir rien dire. Je n'ai pas compris le règlement original au sujet duquel j'ai posé des questions, donc je n'ai pas compris davantage la réponse.



[Text]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The two documents I mentioned will be printed with the exception of the portion of Mr. Sleeman's memorandum that deals with another matter on the Pacific Pilotage Pension Regulations.

May 14, 1975

H. Calof, Esq., Q.C.,  
Director, Legal Services,  
The Treasury Board.

Re: SOR/72-103, Canadian Wheat Board Pension Regulations

Dear Mr. Calof:

I have lately been looking at the above Regulations and am somewhat mystified by section 3(5), which incidentally does not appear to bear the same meaning in English as it does in French. The English text would, to the uninformed at least, appear almost incapable of a reasonable construction. The subsection states "No election for service to which subsection (2) relates may be made under the Act by a person who has made an election under subsection (1)". However, subsection (2) relates, in fact, to an election made under subsection (1). It is difficult to see how it would be possible to bar an election under subsection (2) if an election is made under subsection (1).

Before submitting these Regulations to the Committee, I shall be glad of your advice as to the construction which the Board places upon subsection (5).

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

January 6, 1976.

G. C. Eglington,  
Committees & Private Legislation,  
Regulations and Statutory  
Instruments.

Douglas J. Sleeman,  
Legal Services,

Extract  
Canadian Wheat Board Pension Regulations—SOR/72-103

I have made inquiries of the appropriate officials in an attempt to answer the questions which you have raised in regard to the above matters. The responses which I have received are as follows:

"Canadian Wheat Board Pension Regulations—SOR/72-103

Ordinarily when a board, commission or corporation is added to Schedule A of the Public Service Superannuation Act its employees are given the right to count prior service with that board, commission or corporation as pensionable service under the Public Service Superannuation Act when the required contributions are made.

[Interpretation]

Le coprésident (M. McCleave): Les deux documents que j'ai mentionnés seront imprimés à l'exception de la partie de la note de service de M. Sleeman qui traite du Règlement sur la pension visant l'administration de pilotage du Pacifique.

le 14 mai 1975

Monsieur H. Calof,  
Directeur du Contentieux  
Conseil du Trésor

Objet: DORS/72-103, Règlement sur la pension de la Commission canadienne du blé

Monsieur,

J'ai récemment examiné le Règlement susmentionné et j'ai été quelque peu intrigué par le paragraphe 3(5), qui ne semble pas avoir la même signification en français qu'en anglais. Pour un profane, l'interprétation du texte anglais ne semblerait pas évidente. Ce paragraphe se lit comme suit: «No election for service to which subsection (2) relates may be made under the Act by a person who has made an election under subsection (1)». Or, le paragraphe (2) fait allusion à un choix qui est exercé en vertu du paragraphe (1). Il est difficile de concevoir comment on pourrait interdire l'exercice d'un choix en vertu du paragraphe (2) si l'on peut exercer ce choix en vertu du paragraphe (1).

Avant de soumettre ce règlement au Comité, j'aimerais que vous me donniez votre avis sur l'interprétation que donne le Conseil au paragraphe (5).

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

Le Conseiller  
G. C. Eglington

Le 6 janvier 1976

A: Monsieur G. C. Eglington  
Direction des Comités et de la  
législation privée  
Comité mixte des règlements et autres textes  
complémentaires

De: Douglas J. Sleeman  
Contentieux

EXTRAIT  
Objet: Règlement sur la pension de la Commission canadienne du blé (DORS/72-103)

J'ai effectué des recherches auprès des fonctionnaires pertinents afin de trouver réponse aux questions que vous avez soulevées sur les sujets mentionnés ci-dessus. Les réponses qu'on m'a données sont les suivantes:

Règlement sur la pension de la Commission canadienne du blé.—DORS/71-103.

D'ordinaire, lorsqu'un office, une commission ou une société est ajoutée à l'annexe A de la Loi sur la pension de la fonction publique, ses employés ont le droit de faire compter leurs années de service à l'emploi de l'office, la commission ou la société comme service ouvrant droit à pension en vertu de la Loi sur la pension de la fonction publique, si les cotisations requises ont été versées.

## [Texte]

In a case such as this, where the Canadian Wheat Board already had a pension plan in operation, the normal approach is to give the employee the right to receive the benefits payable under the former plan in respect of his service up to the date of the termination.

Of course, if the employee wants to do this he should not be allowed to get two pensions for that prior service, one under the Canadian Wheat Board Plan and one under the Public Service Superannuation Act. Accordingly:

Subsection (1) permits him to elect to waive his right to count that service as prior pensionable service under the Act (Section 4 provides for the automatic counting of that service if no election is made under subsection 3(1).

Subsection (2) provides that, on making this election, the benefits under the Canadian Wheat Board Plan in respect of that service will be payable.

Subsection (3) provides when the benefits mentioned under subsection (2) will be paid.

Subsection (4) provides that the election under subsection (1) is irrevocable.

Subsection (5) provides that a person who elects under subsection (1) cannot elect separately under the Public Service Superannuation Act for the prior Canadian Wheat Board service in respect of which a benefit is payable under subsection (2). In other words, it ensures that not only is this service not counted under section 4 but that he cannot elect for this service directly under the Act as would otherwise be permitted by clause 5(1)(b)(iii)(H) of the Act.

We have no difficulty in understanding this provision in either English or French. I suppose one could argue that subsection (5) is not necessary since electing to waive the right to "count" service must include a prohibition against the right to elect to contribute for that service under the Act. The Department of Justice agreed to put the question beyond doubt by adding subsection (5)."

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** This reply appears to me to resemble the popular song of many years ago which ran, "when it's nighttime in Italy, it's Wednesday over here."

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** We are probably wandering too long through the jungle, but I wonder if members have any comment. That is quite a statement for counsel to make. It is just incomprehensible . . .

**Mr. Eglington:** I could be even more dim than usual but I cannot understand that. Maybe if Mr. Sleeman would elaborate somewhat, he could make it clear. The act itself, the Public Service Superannuation Act, is certainly a difficult enough thing to comprehend and the particular provision to which he refers in the second last paragraph of this memorandum, Section 5(1)(b)(iii)(H) is quite a miasma all of its own and perhaps hidden away there is the answer. But I am afraid I cannot see it.

## [Interprétation]

Dans le cas qui nous préoccupe, la Commission canadienne du blé dispose déjà d'un régime de pension; on permet donc normalement à l'employé de recevoir des prestations en vertu du régime antérieur pour ses années de service jusqu'à la date d'échéance du régime.

Évidemment, si l'employé veut agir en ce sens, il ne devrait pas pouvoir bénéficier de deux pensions pour les années de service antérieures, c'est-à-dire l'une versée en vertu du régime de retraite de la Commission canadienne du blé et l'autre en vertu de la Loi sur la pension de retraite de la fonction publique. C'est pourquoi:

Le paragraphe (1) lui permet de choisir de renoncer à son droit de faire compter cette période comme service ouvrant droit à pension aux fins de la Loi (l'article 4 stipule le calcul automatique des années de service si l'employé n'exerce aucun choix en vertu du paragraphe 3(1)).

Le paragraphe (2) stipule que si l'employé exerce ce choix, les prestations pourront lui être versées en vertu du régime de retraite de la Commission canadienne du blé pour ses années de service.

Le paragraphe (3) prescrit la date à laquelle les prestations mentionnées au paragraphe (2) lui seront versées.

Le paragraphe (4) prévoit que ce choix, régi par le paragraphe (1), est irrévocable.

Le paragraphe (5) stipule que la personne qui se prévaut du paragraphe (1) ne peut exercer de choix en vertu de la loi sur la pension de la fonction publique en ce qui a trait à la période de service antérieure auprès de la Commission canadienne doublé pour laquelle des prestations sont payables en vertu du paragraphe (2). En d'autres termes, on fait en sorte que non seulement cette période de service ne puisse être calculée en vertu de l'article 4, mais que l'employé ne puisse exercer directement de choix relatif à la période de service en cause en vertu de la Loi, ce qui autrement lui serait possible en vertu de la disposition 5(1)(b)(iii)(H) de la Loi.

La compréhension de cette disposition est assez aisée, que ce soit en anglais ou en français. On pourrait, je présume, affirmer que le paragraphe (5) n'est pas nécessaire, puisque le fait de choisir de renoncer à son droit de compter la période de service exclut nécessairement la possibilité de choisir de cotiser pour cette période de service en vertu de la Loi. Le ministère de la Justice a décidé de dissiper tout doute quant à cet égard en ajoutant le paragraphe (5).

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Cette réponse me rappelle une chanson populaire d'il y a longtemps qui disait à peu près ceci: «Lorsqu'il fait nuit en Italie, ici c'est mercredi».

**Le coprésident (M. McCleave):** Peut-être tournons-nous en rond mais je me demande si d'autres membres aimeraient faire des commentaires. Voilà qui est surprenant: notre conseiller juridique nous dit que c'est incompréhensible.

**M. Eglington:** Peut-être suis-je encore plus bête que d'habitude mais vraiment je ne comprend pas. Peut-être que si M. Sleeman voulait élaborer, sa réponse serait un peu plus claire. La loi elle-même, la Loi sur la pension du service public, est sûrement déjà assez difficile à comprendre et la disposition à laquelle il fait allusion dans l'avant-dernier paragraphe, soit l'article 5(1)(b)(iii)(H) est du véritable charabia; alors peut-être se trouve-t-il une réponse dans tout ça, mais franchement je ne la vois pas.



[Text]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Is it worth while asking if he can make it clear to the Committee? You do not need to comment on your own inability to follow it but say that some members of the Committee at least found it difficult to make out what it meant. Could he have another go at it?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I think you could even say that nobody volunteered to say that they did understand it.

All right. Pass it along to him. He seems to be our favourite topic of correspondence these days.

SOR/75-202, the Protection of Securities (Loan Companies) Regulations under the Loan Companies Act dealing with PC 1975-754, and here we have an explanatory note from counsel printed herewith.

SOR/75-202

# PROTECTION OF SECURITIES (LOAN COMPANIES) REGULATIONS

Loan Companies Act  
P.C. 1975-754

November 24, 1975

## Explanatory Note

Section 60.1 of the Loan Companies Act, as amended by R.S.C. 1st Supp. Chap. 24, allows a loan company carrying on business outside Canada, subject to conditions set out in sections 60, and 60.1(2) and (3), to invest in bonds, debentures, etc. or shares of corporations incorporated in any country in which the company is carrying on business. Subsection (4) reads:

"The holding of securities, wherever situated, of a loan company is subject to such regulations respecting their safekeeping, including registration and the bonding of directors, officers and employees of the company, as the Governor in Council may prescribe."

Section 4 of the present Regulations relates not to the holding of securities and their safekeeping, but to the holding and safekeeping of the proceeds arising from a security transaction and the charging of the cost of any such transaction to a special account. It did not appear clear that the word "security" as used in section 60.1(4) of the Act includes the net proceeds or cost of a security transaction. The response of the Ministry of Finance on this point is attached.

See also SOR/75-203, Protection of Securities (Trust Companies) Regulations.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** At the same time, I think we could consider SOR/75-203, Protection of Securities (Trust Companies) Regulations, a shorter explanatory note of the same date from counsel, also printed, and the letters from Mr. Eglinton to Mr. Calof on November 21, 1975 dealing with these two particular matters.

SOR/75-203

# PROTECTION OF SECURITIES (TRUST COMPANIES) REGULATIONS

Trust Companies Act  
P.C. 1975-755

[Interpretation]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Vaut-il la peine de lui demander des précisions? Vous n'êtes pas obligé d'avouer votre propre incapacité à comprendre, dites simplement que certains membres du Comité ont eu de la difficulté à en saisir le sens. Peut-être pourrait-on lui demander une nouvelle explication?

**Le coprésident (M. McCleave):** On pourrait même dire que personne n'a osé avouer ne pas comprendre la loi.

Ça va. Remettons-nous-en à lui puisque de toute façon il semble être notre correspondant préféré du moment.

DORS/75-202, Règlement relatif à la protection des titres (compagnies de prêt), en vertu de la Loi sur les compagnies de prêts ayant trait au C.P. 1975-754. Une note explicative du conseiller juridique est imprimée ci-après.

DORS/75-202

# RÈGLEMENT RELATIF À LA PROTECTION DES TITRES (COMPAGNIES DE PRÊT)

Loi sur les compagnies de prêt  
C.P. 1975-754

Le 24 novembre 1975

## Note explicative

L'article 60.1 de la Loi sur les compagnies de prêt, modifiée par le S.R.C., 1<sup>er</sup> suppl., c. 24, permet à une compagnie de prêt faisant affaires à l'extérieur du Canada, sous réserve des conditions établies aux articles 60, 60.1(2) et (3), et d'investir en obligations, débentures, etc., ou en actions de sociétés constituées en corporation dans tout pays où la compagnie fait affaires. Le paragraphe (4) se lit comme suit:

(4) La garde des valeurs d'une compagnie de prêt, où qu'elles soient situées, est assujettie aux règlements que peut prescrire le gouverneur en conseil concernant leur *conservation*, y compris le *cautionnement* des administrateurs, membres de la direction et employés de la compagnie et l'enregistrement.

L'article 4 du présent Règlement ne se rapporte pas à la garde de titres et à leur conservation, mais bien à la garde et à la conservation des revenus tirés d'une transaction de titres et à l'imputation des frais de toute transaction de cet ordre à un compte spécial. Il ne semblait pas clair que le mot «valeurs» tel qu'employé au paragraphe 60.1(4) de la Loi comprenne les revenus nets ou les frais attribuables à une transaction de titres. La réponse du ministère des Finances à cet égard est jointe à la présente.

Voir aussi le DORS/75-203, Règlement relatif à la protection des titres (compagnies fiduciaires).

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous pourrions peut-être en même temps étudier le DORS/75-203, Règlement relatif à la protection des titres (compagnies fiduciaires). Seront imprimées une note explicative plus courte préparée le même jour par le conseiller juridique et les lettres du 21 novembre 1975 de M. Eglinton à M. Calof au sujet de ces deux règlements.

DORS/75-203

# RÈGLEMENT RELATIF À LA PROTECTION DES TITRES (COMPAGNIES FIDUCIAIRES)

Loi sur les compagnies fiduciaires  
C.P. 1975-755

[Texte]

November 24, 1975

Comment on SOR/75-202, Protection of Securities (Loan Companies) Regulations, applies in connection with section 68.1(4) of the Trust Companies Act and section 4 of these Regulations.

November 21, 1975

H. Calof, Esq., Q.C.,  
Director, Legal Services,  
Department of Finance.

Re:

SOR/75-202, Protection of Securities (Loan Companies) Regulations

SOR/75-203, Protection of Securities (Trust Companies) Regulations

Dear Mr. Calof:

Section 4 of the Protection of Securities (Loan Companies) Regulations relates not to the holding of securities as such and their safekeeping but to the depositing in or debiting to a special account of the nett amount received or paid by a loan company as a result of a security transaction. Before referring the Regulations to the Committee, I would like to know how the words of section 60.1(4) of the Act extend to cover the provisions of section 4 of the Regulations.

An apparently identical point is raised in connection with section 68.1(4) of the Trust Companies Act and section 4 of the Protection of Securities (Trust Companies) Regulations.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

January 12, 1976.

To: G. C. Eglington,  
Committees & Private Legislation Branch,  
Regulations & Statutory Instruments.

From: Douglas J. Sleeman,  
Legal Services,  
Department of Finance.

SUBJECT: Protection of Securities Loan Companies Regulations—SOR/75-202  
Protection of Securities Trust Companies Regulations—SOR/75-203

I have your letter of November 21, 1975, in regard to the above matters. I think it is obvious that your question involves a legal opinion, which as you are aware, I am unable to provide to you and the Committee.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** So we have the commentary and the letter and the answer from Mr. Sleeman of January 12, 1976, with the usual duck.

[Interprétation]

Le 24 novembre 1975

Le commentaire à propos du Règlement relatif à la protection des titres (compagnies de prêts) s'applique relativement à l'article 68.1(4) de la Loi sur les compagnies fiduciaires et de l'article 4 du présent Règlement.

Le 21 novembre 1975

M. H. Calof, C.R.,  
Directeur du Contentieux  
Ministère des Finances

Objet

DORS/75-202, Règlement relatif à la protection des titres (compagnies de prêts),

DORS/75-203, Règlement relatif à la protection des titres (compagnies fiduciaires)

Monsieur,

L'article 4 du Règlement relatif à la protection des titres (compagnies de prêts) ne porte pas sur la détention des titres comme telle et leur garde, mais sur le fait de créditer ou débiter un compte spécial du montant net de la somme reçue ou versée par une compagnie de prêts à la suite d'une transaction de titre. Avant de référer les règlements au Comité, j'aimerais savoir comment les termes de l'article 60.1(4) de la Loi s'appliquent aux dispositions de l'article 4 du règlement.

On a apparemment soulevé un point identique au sujet de l'article 68.1(4) de la Loi sur les compagnies fiduciaires et de l'article 4 du Règlement relatif à la protection des titres (compagnies fiduciaires).

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le conseiller  
G. C. Eglington

Le 12 janvier 1976

A: Monsieur G. C. Eglington  
Direction des comités et de la législation privée  
Règlements et textes réglementaires

De: Douglas J. Sleeman  
Contentieux  
Ministère des Finances

Objet: Règlement relatif à la protection des titres (compagnies de prêt)—DORS/75-202  
Règlement relatif à la protection des titres (compagnies fiduciaires)—DORS/75-203

J'accuse réception de votre lettre du 21 novembre 1975 concernant les règlements ci-dessus mentionnés. Vous admettez avec moi qu'il faudrait, pour répondre à votre question, que je me prononce sur une question de droit, ce que je ne peux faire ni pour vous ni pour le Comité, comme vous le savez sans doute.

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous avons donc le commentaire et la lettre du conseiller juridique ainsi que la réponse envoyée le 12 janvier 1976 par M. Sleeman qui évite une fois de plus la question.



[Text]

**Mr. Allard:** Mr. Chairman, did you make photocopies of the answer?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I am sorry. Photocopies, Mr. Allard?

**Mr. Allard:** Yes, of 202 and 203.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Do you mean of the regulations themselves?

**Mr. Allard:** Yes.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** They are here, Mr. Allard. I will send them right down to you. Is there a messenger here, please?

**Mr. Allard:** Excuse me, Mr. Chairman, I think I have them here.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** You have them now, do you?

**Mr. Allard:** Yes.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Would you like a chance to study them, Mr. Allard? And we could go on to other matters and come back to these if you would like. Would that be preferable to you?

**Mr. Allard:** Yes.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right. Then we will hold them off for a few minutes and then come back to Mr. Allard's point.

The next would be SOR/72-441, SOR/73-163, SOR/73-336, SOR/73-550 and SOR/75-302 dealing with Racetrack Supervision Regulations. We have commentary by counsel with five points in it published herewith and the letter from Mr. Phillips to Mr. Eglinton of November 12, 1975, also published.

SOR/75-302

RACE TRACK SUPERVISION REGULATIONS, amendment  
Criminal Code

November 19, 1975

SOR/72-441, SOR/73-163, SOR/73-336, SOR/73-550, SOR/75-302

1. The enabling powers for these Regulations are contained in section 188(7) of the Criminal Code.

“(7) The Minister of Agriculture may make regulations respecting

(a) the supervision and operation of pari-mutuel systems related to race meetings, and the fixing of the dates on which and the places at which an association may conduct such meetings;

(b) the calculation for the purposes of subsection (4) of the amount payable in respect of each dollar wagered;

(c) the conduct of race meetings in relation to the supervision and operation of pari-mutuel systems, including photofinishes, film patrol and urine and saliva testing of horses engaged in racing at such meetings;

[Interpretation]

**M. Allard:** Monsieur le président, avez-vous fait faire des photocopies de la réponse?

**Le coprésident (M. McCleave):** Excusez-moi. Des photocopies, monsieur Allard?

**M. Allard:** Oui, des numéros 202 et 203.

**Le coprésident (M. McCleave):** Vous voulez dire des règlements mêmes?

**M. Allard:** Oui.

**Le coprésident (M. McCleave):** Ils sont ici, monsieur Allard. Je vais vous en envoyer immédiatement. Y a-t-il un messenger, s'il vous plaît?

**M. Allard:** Excusez-moi, monsieur le président, je crois les avoir ici.

**Le coprésident (M. McCleave):** Vous les avez, alors?

**M. Allard:** Oui.

**Le coprésident (M. McCleave):** Voulez-vous avoir le temps de les étudier, monsieur Allard? Nous pourrions passer à autre chose et ensuite revenir à cette question. Cela vous conviendrait-il?

**M. Allard:** Oui.

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien. Nous allons donc attendre quelques minutes et nous reviendrons à la question soulevée par M. Allard.

Nous passons donc à DORS/72-441, DORS/73-163, DORS/73-336, DORS/73-550 et DORS/75-302, Règlements sur la surveillance des hippodromes. Nous avons ici le commentaire de notre conseiller, en cinq points, ainsi qu'une lettre envoyée à M. Eglinton le 2 novembre 1975 par M. Phillips.

DORS/75-302

RÈGLEMENTS SUR LA SURVEILLANCE DES HIPPODROMES, modification  
Code criminel

le 19 novembre 1975

DORS/72-441, DORS/73-163, DORS/73-336, DORS/73-550, DORS/75-302

1. L'autorisation d'établir ces règlements est donnée à l'article 188(7) du Code criminel.

«(7) Le ministre de l'Agriculture peut établir des règlements concernant

a) la surveillance et la conduite de systèmes de pari mutuel en rapport avec les réunions de courses et la fixation des dates et des lieux où une association peut tenir de telles réunions;

b) le calcul, aux fins du paragraphe (4), du montant payable pour chaque dollar de pari;

c) la tenue de réunions de courses quant à la surveillance et la conduite de systèmes de pari mutuel, y compris les photos de fin de courses, la patrouille cinématographique et les analyses d'urine et de salive des chevaux engagés dans ces courses, lors de telles réunions;

## [Texte]

(d) the prohibition, restriction or regulation of

(i) the possession of drugs or medicaments or of equipment used in the administering of drugs or medicaments at or near race courses, or

(ii) the administering of drugs or medicaments to horses participating in races run at a race meeting during which a pari-mutuel system of betting is used; and

(e) the provision, equipment and maintenance of accommodation, services or other facilities for the proper supervision and operation of pari-mutuel systems related to race meetings, by associations conducting such meetings."

2. The authority of the Chief Supervisor, who has an important role in the regulatory scheme created by these Regulations, stems from section 188(3) of the Code.

(3) No pari-mutuel system of betting shall be used upon any race course unless the system has been approved by and its operation is carried on under the supervision of an officer appointed by the Minister of Agriculture and the person or association conducting a race meeting shall pay to the Receiver General one-half of one per cent or such greater fraction not exceeding one per cent as may be fixed from time to time by the Governor in Council of the total amount of bets, made through the agency of a pari-mutuel system operated under such supervision, on any race run at such meeting.

### 3. SOR/72-441

(a) The original version of the Regulations was made in 1972 and the French text suffered from certain minor defects of translation which have been drawn to the attention of the Ministry of Agriculture.

(b) Section 205(3) purported to provide for the imposition of a penalty of 100% of the total cash value of outstanding pari-mutuel tickets in certain circumstances. This provision was ultra vires and the penalty purportedly provided for was in addition to that provided for in the Criminal Code for the breach of the Race Track Supervision Regulations. Section 205 was subsequently revoked in toto by SOR/73-550.

### 4. SOR/73-163

This amendment added an extensive Part V to the Regulations governing the presence and use of drugs and medicaments on or near race courses. However, Part V was revoked, by SOR/73-336, on the day on which it was to come into force. A letter from an Assistant Deputy Minister of Agriculture explaining this action is attached.

### 5. SOR/75-302

This latest amendment does not call for comment.

SOR/72-441 and SOR/75-302 are attached. SOR/73-163 has been revoked—See comment 4. above; SOR/73-336 merely revokes SOR/73-163; SOR/73-550 merely revokes section 102(1) and section 205.

## [Interprétation]

d) l'interdiction, la restriction ou la réglementation

(i) de la possession de drogues ou de médicaments ou de matériel utilisé pour administrer des drogues ou des médicaments sur des pistes de course ou près des pistes de course, ou

(ii) de l'administration de drogues ou de médicaments à des chevaux qui participent à des courses lors d'une réunion de courses au cours de laquelle est utilisé un système de pari mutuel; et

e) la fourniture, l'équipement et l'entretien de locaux, services ou autres installations pour la surveillance et la conduite convenables de systèmes de pari mutuel en rapport avec des réunions de courses par des associations tenant ces réunions.»

2. Le pouvoir du surveillant en chef, qui a un rôle important dans le système de contrôle créé par ces Règlements, provient de l'article 188(3) du Code.

«(3) Aucun système de pari mutuel ne doit être utilisé sur une piste de courses, à moins que le système n'ait été approuvé par un fonctionnaire nommé par le ministre de l'Agriculture, ni à moins que ce système ne soit conduit sous la surveillance de ce fonctionnaire et la personne ou l'association qui tient une réunion de courses doit payer au receveur général un demi pour cent, ou telle fraction plus grande, ne dépassant pas un pour cent, qui peut être fixée à l'occasion par le gouverneur en conseil, du montant total des paris faits par l'entremise d'un système de pari mutuel conduit sous une telle surveillance, lors de toute course tenue à une semblable réunion.»

### 3. DORS/72-441

a) La version originale du Règlement a été faite en 1972 et le texte français contenait certaines imperfections mineures dues à la traduction, qui ont été portées à l'attention du ministre de l'Agriculture.

b) L'article 205(3) avait pour objet de prévoir l'imposition d'une peine de 100% de la valeur totale en espèces des tickets de pari mutuel en instance, dans certains cas. Cette disposition était ultra-vires et la peine établie s'ajoutait à la peine prévue dans le Code criminel pour une infraction aux Règlements sur la surveillance des hippodromes. L'article 205 a par la suite été abrogé au complet par le DORS/73-550.

### 4. DORS/73-163

Cette modification a ajouté une partie V importante aux Règlements régissant la présence et l'utilisation de drogues et de médicaments dans ou près des hippodromes. Toutefois, la partie V a été abrogée par le DORS/73-336, le jour où elle devait entrer en vigueur. Vous trouverez ci-joint une lettre du sous-ministre adjoint de l'Agriculture expliquant cette mesure.

### 5. DORS/75-302

Cette dernière modification ne nécessite pas de commentaire.



[Text]

November 12, 1975

Mr. G. C. Eglington,  
Counsel,  
Standing Joint Committee on Regulations  
and other Statutory Instruments,  
The Senate,  
Ottawa, Ontario.

Re: SOR/73-163, SOR/73-336 Race Track Supervision  
Regulations, amendments.

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter of September 24th, 1975 addressed to Mr. C. P. Hughes, A/Director, Legal Services. As a result of the amendments to Section 188 of the Criminal Code, new regulations were promulgated in 1972 and 1973. Included in the 1973 amendments was Part V of the regulations about drugged horses as well as possession and administration of drugs which were to come into force on June 15th, 1973. It was felt that these regulations would centralize and standardize their application across Canada. Prior to the coming into force of Part V representations were received supporting all aspects respecting drugged horses per se but not the aspect about possession and administration of drugs. The latter aspects were covered by the "Rules of Racing" administered by provincial racing commissions or the Canadian Trotting Association and it was generally agreed that this should continue. Accordingly the sections dealing with possession and administration of drugs, namely section 211 and 213 to 215 inclusive were revoked the day they were to come into force.

There are no current plans to re-institute them although this may become necessary at some future time depending on the circumstances.

Yours sincerely,

C. R. Phillips,  
Assistant Deputy Minister,  
Production and  
Marketing Branch,  
Department of Agriculture.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington.

Mr. Eglington: There is a slight correction, Mr. Chairman, to make in Paragraph 4 in the heading SOR/73-163. It reads:

However, Part V was revoked.

It should read:

However, the major part of Part V was revoked.

Not all of it was revoked.

These regulations—I suppose I should apologize—they have been so long coming but I was used in my youth to flat racing where there were bookmakers and I am not very much up on parimutuel betting and they were not terribly easy to understand. There were several provisions originally which were rather odd, and the one that was clearly *ultra vires* has been revoked. There is the French textual matter which has been pointed out to the department, which is not very serious, and there is an explanation from Mr. Phillips as to why parts of Part V of the regulations dealing with the presence and use of drugs and so on were revoked on the same day that they were due to

[Interpretation]

le 12 novembre 1975

Monsieur G. C. Eglington,  
Conseiller,  
Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires,  
Le Sénat,  
Ottawa (Ontario).

Objet: DORS/73-163, DORS/73-336 Règlement sur la  
surveillance des hippodromes—modification

Monsieur,

La présente a trait à la lettre que vous adressiez le 24 septembre 1975 à M. C. P. Hughes, directeur adjoint du service contentieux. Par suite des amendements qui ont été apportés à l'article 188 du Code criminel, de nouveaux règlements ont été promulgués en 1972 et 1973. Parmi les amendements de 1973, on pouvait noter la Partie V des règlements qui traitait des chevaux drogués ainsi que la possession et l'administration de drogues et qui devait entrer en vigueur le 15 juin 1973. On a cru que ces règlements centraliseraient et normaliseraient leur application dans tout le Canada. Avant l'entrée en vigueur de la Partie V, des mémoires sont venus appuyer tous les aspects ayant trait aux chevaux drogués en soi mais non pas les aspects ayant trait à la possession et à l'administration de drogues. Ces derniers aspects ont été traités dans les «règles sur les courses» qui sont administrées par les Commissions provinciales de courses ou par la *Canadian Trotting Association* et on est généralement convenu que ce système devrait être maintenu. Par conséquent, les articles touchant la possession et l'administration de drogues, notamment les articles 211 et 213 à 215 inclusivement ont été abrogés le jour où ils devaient entrer en vigueur.

Il n'y a rien de prévu à l'heure actuelle pour les réintégrer même si cela peut devenir nécessaire plus tard suivant les circonstances.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le sous-ministre adjoint  
Direction de la production  
et la commercialisation  
Ministère de l'Agriculture  
C. R. Phillips

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington.

M. Eglington: Il faut apporter une correction, monsieur le président, au paragraphe 4 sous le titre Dors/73-163. On y lit:

Toutefois, la Partie V a été abrogée.

On devrait lire:

Toutefois, une bonne partie de la Partie V a été abrogée.

On n'a pas abrogé cette partie dans son ensemble.

Je devrais peut-être m'en excuser, il a fallu attendre ces règlements bien longtemps, mais dans ma jeunesse, je ne connaissais que la course monté où il y a des preneurs aux livres, et je ne m'y connais pas beaucoup sur le sujet du pari mutuel qui n'est pas très facile à comprendre. À l'origine, il y avait plusieurs dispositions assez bizarres et celle qui était clairement *ultra vires* a été abrogée. Il y a également la question du texte français qu'il a fallu porter à l'attention du Ministère, question qui n'est pas très grave, et il y a également les explications fournies par M. Phillips sur les raisons pour lesquelles on a abrogé certaines dispositions de la Partie V des règlements le jour même de leur

## [Texte]

come into effect, and the answer is simply, I suppose, that the matter was already conveniently taken care of by the rules of racing and of the jockey club, the Canadian Trotting Association.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you. Are there any comments from the members on these? We can proceed with any one of these five parts. Mr. Hnatyshyn, are you bold enough to jump in this thing?

**Mr. Hnatyshyn:** I am listening to your competent conduct of this Committee so I am not saying much.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right. I take it no member has immediate comments and therefore we may proceed on and, of course, since these regulations are always before us we may go back and reopen them up.

Farm Credit Regulations, Mr. Co-Chairman, the Farm Credit Act, and this is SOR/75-330, and we have a commentary by counsel of four points and this is printed herewith.

SOR/75-330

FARM CREDIT REGULATIONS, amendment  
Farm Credit Act  
P.C. 1975-1280

November 18, 1975

1. Most of these amendments are of a housekeeping nature to facilitate the making of loans under Part IV of the Act added by 1974-75 Cap. 45. ("Loans to Establish Young Farmers").

2. The new paragraph 2(1)(f) (made by section 1(2) of this amending regulation. The amendment, *inter alia*, deletes the offending words "in the judgment of the Corporation" before the words "is controlled by shareholders who have attained the age of majority . . .".

As the age of majority is not uniform in all provinces, and there seems to be no legislation prescribing an age of majority for the purposes of Dominion legislation, the definition of "farming corporation" may differ from one province to another.

3. The new section 6 (made by section 3 of this amending regulation) The full text of section 6 now reads:

"6. Every applicant for a loan under Part III or under Part IV of the Act shall be accompanied by such evidence as the Corporation may require to establish to its satisfaction

(a) the age of the applicant, where the applicant is an individual; and

(b) the age of the shareholders of the applicant where the applicant is a farming corporation."

The discretion of the Corporation in this instance seems both unnecessary and offensive. The section would read perfectly well if cast in an objective form: "... accompanied by such evidence as establishes (a) the age of the applicant . . .".

## [Interprétation]

entrée en vigueur; la réponse est simplement je suppose que cet aspect était déjà traité dans les règlements sur les courses, du «jockey club», la *Canadian Trotting Association*.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci. Y a-t-il des commentaires? Nous pouvons nous pencher sur n'importe quelle des cinq parties. Monsieur Hnatyshyn, avez-vous assez de culot pour vous lancer dans cette affaire?

**M. Hnatyshyn:** Je vous écoute diriger la présente séance de façon très compétente, et par conséquent, je n'ai pas grand chose à dire.

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien. J'en conclus donc que vous n'avez aucun commentaire et nous allons donc poursuivre. Évidemment, ces règlements sont toujours à l'étude et nous pourrions y revenir.

Règlement concernant le crédit agricole, monsieur le coprésident, Loi sur le crédit agricole, il s'agit de DORS/75-330 pour lequel notre avocat nous a fourni un commentaire en quatre points qui est reproduit ici.

DORS/75-330

RÈGLEMENT CONCERNANT LE CRÉDIT AGRICOLE,  
modification  
Loi sur le crédit agricole  
C.P. 1975-1280

Le 18 novembre 1975

1. La plupart de ces modifications touchent l'administration interne et visent à faciliter les prêts effectués en vertu de la Partie IV de la Loi ajoutée par le chapitre 45 (1974-1975) concernant les prêts d'établissement des jeunes agriculteurs.

2. *Le nouveau alinéa 2(1)(f)* (créé par l'article 1(2) de ce règlement modificateur). La modification, entre autre, retranche les termes offensants «de l'avis de la Société» qui précédaient les termes «qui est contrôlée par des actionnaires majeurs. . .»

Comme l'âge de la majorité n'est pas uniforme dans toutes les provinces, qu'il semble n'y avoir aucune législation pour prescrire un âge de majorité aux fins de la législation fédérale, la définition de «corporation agricole» peut différer d'une province à l'autre.

3. *Le nouvel article 6* (créé par l'article 3 de ce règlement modificateur) le texte complet de l'article 6 se lit maintenant comme suit:

«6. Toute demande de prêt sous le régime des Parties III ou IV de la Loi, doit s'accompagner des preuves que la Société peut exiger afin d'établir à sa satisfaction.

(a) l'âge du requérant lorsque le requérant est un particulier, et

(b) l'âge des actionnaires du requérant si le requérant est une corporation agricole.»

Ces pouvoirs discrétionnaires de la Société, dans ce cas, semblent aussi inutiles que choquants. L'article se lirait parfaitement bien s'il était formulé de façon objective: «... doit s'accompagner des preuves qui établissent (a) l'âge du requérant. . .»



[Text]

4. The new section 15(3) (made by section 7(2) of this amending regulation)

The words "in the opinion of the Corporation" where they appear at the end of the first paragraph, immediately before the letter (a), are unobjectionable since they merely restate the words of section 17.1 of the Act as added by 1974-75 Cap. 45, section 4.

• 1650

**Mr. Eglington:** On this one, Mr. Chairman, I am rather hoping that somebody establishes that I am wrong in a statement that was made in the second part of paragraph 2, because it seems strange that an age of majority has not been established for the purposes of legislation for the Parliament of Canada, but we could not find it anywhere.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** So, a 19-year old farmer may be at a disability in one province as compared with another, because in some provinces the age of majority is 21 and the young fellow cannot get the credit that would be given to him in another province. I think that is a significant point, but what can they do about it?

**Mr. Hnatyshyn:** I would think it would be probably a question of contractability, and in these particular instances of obtaining finances there must be some apprehension on the part of the farm credit authorities to simply state an age, whether it be 18 or whatever. The objection here, I take it, is that it tends to be applied unevenly across the country and that an 18-year old in Saskatchewan, which is the age of majority there, may have benefits available, whereas in Quebec, I do not know . . .

**An hon. Member:** It is 18.

**Mr. Hnatyshyn:** It is 18?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I think it is 19 in Nova Scotia.

**Senator Lafond:** In Newfoundland it is 19.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Newfoundland, 19.

**Senator Lafond:** Well, there is only one year's difference but, on the other hand, as Mr. Hnatyshyn said, it is a matter of the ability to enter into contracts.

**An hon. Member:** Not very many farmers can handle it.

**Senator Lafond:** It is the essence of our federal country that the federal legislation set it at 18. If a person is unable to enter into a contract in Newfoundland on the basis of provincial law, that is it. His province has determined his civil rights.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** It might be interesting to get sort of a reaction back, as the point was raised here in Committee.

**Mr. Eglington:** It seems that one can enter into a contract if one is less than the age of majority. The effect or otherwise of that contract will depend upon whether the Infants Relief Act has been adopted in the province that is relevant. In this particular instance, though, it would seem that what is at issue is a ban on the corporation making loans to people who are not of the age of majority.

[Interpretation]

4. *Le nouveau paragraphe 15(3) (créé par le paragraphe 7(2) de ce règlement modificateur).*

Les termes «de l'avis de la Société» lorsqu'ils figurent à la fin du premier alinéa, immédiatement avant la lettre (a), ne peuvent prêter à objection puisqu'ils répètent simplement les termes de l'article 17.1 de la loi modifiée par 1974-1975 Chap. 45, article 4.

**M. Eglington:** Pour celui-ci, monsieur le président, j'espère que quelqu'un démontrera que je fais erreur à la deuxième partie du deuxième paragraphe, car il me semble étrange que l'âge de la majorité n'ait pas été établie aux fins des lois pour le Parlement du Canada, mais je n'ai pu le trouver nulle part.

**Le coprésident (M. McCleave):** Donc, un agriculteur de 19 ans peut être désavantagé dans une province plutôt que dans une autre, car dans certaines provinces l'âge de la majorité est de 21 ans et un jeune ne pourrait obtenir le crédit qui lui serait accordé dans une autre province. Je crois que c'est là un point important, mais je ne sais pas ce que nous pouvons faire pour y remédier.

**M. Hnatyshyn:** C'est probablement une question de capacité juridique de signer des contrats et dans ces cas particuliers, d'obtenir de l'argent; les responsables du crédit agricole craignent peut-être quelque peu de stipuler clairement un âge. Si je comprends bien, l'objection porte sur le fait que les dispositions ne s'appliqueraient pas de la même façon dans tout le pays et par exemple, qu'en Saskatchewan un jeune de 18 ans, l'âge majoritaire là, peut se prévaloir d'avantages, alors qu'au Québec, je ne sais pas . . .

**Une voix:** C'est également 18 ans.

**M. Hnatyshyn:** Dix-huit ans?

**Le coprésident (M. McCleave):** Je crois que c'est 19 ans en Nouvelle-Écosse.

**Le sénateur Lafond:** A Terre-Neuve, c'est 19 ans.

**Le coprésident (M. McCleave):** A Terre-Neuve, c'est 19 ans.

**Le sénateur Lafond:** Cela ne fait qu'une année de différence, mais par ailleurs, comme l'a dit M. Hnatyshyn, c'est une question de pouvoir signer un contrat.

**Une voix:** Il n'y a pas beaucoup d'agriculteurs qui peuvent y faire face.

**Le sénateur Lafond:** Le fondement même de notre pays fédéraliste serait que les lois fédérales stipulent 18 ans. Si une personne ne peut signer un contrat à Terre-Neuve à cause d'une loi provinciale, cela règle la question. Sa province a décidé de ses droits civils.

**Le coprésident (M. McCleave):** Il serait peut-être intéressant d'obtenir une réaction quant au point soulevé ici devant le Comité.

**M. Eglington:** Il semblerait que l'on puisse conclure un contrat même si l'on n'a pas atteint l'âge de la majorité. Les conséquences du contrat reposent sur la question de savoir si la province en question a adopté une Loi portant sur le secours aux enfants. Toutefois, dans ce cas particulier, il semble que ce qui est en cause est un interdit qui empêche les sociétés de prêter aux personnes qui n'ont pas atteint l'âge de la majorité.

## [Texte]

**Mr. Bécharde:** They have to be a majority if they are members of a corporation, they have to be a majority. If they are not, they are not entitled to. They should put somebody in the corporation instead of taking the chance of being refused.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Are there any commentaries on the other two points, and particularly, perhaps, the point in No. 3 of counsel's commentary? I gather your susceptibilities are aroused by the language used in the text.

**Mr. Eglinton:** Particularly in this instance, because presumably if one were to establish this by the usual method of producing birth certificates, what possible need is there for discretion? It reads:

Such evidence as a corporation may require to establish to its satisfaction.

I would think that an objective formulation would be quite satisfactory in the circumstances.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right. Well, the commentary goes to them and let us see their response.

**Mr. Eglinton:** I am sure that in all the cases that have been questioned that there are not people sitting under a flyswat somewhere waiting to say, "You produced a birth certificate and a baptismal certificate, and so on, and I still do not think it is satisfactory. You cannot have your loan." I am sure people do not act that way, but there is still no need for discretions of that kind to be included.

**Senator Lafond:** But if I found a case where in some instance a birth certificate or a baptismal certificate is not obtainable?

**Mr. Eglinton:** Well, even if that is so, Senator Lafond, it is a question of whether the evidence is to be assessed in an objective fashion, evidence which shows that a person is 21, instead of leaving both the form of the evidence and whether or not the corporation is satisfied with the evidence is within the discretion of the corporation.

**Senator Lafond:** My interpretation at first glance is that the corporation may be satisfied with items other than birth certificates or baptismal certificates in the case of people who have been or are refugees from other countries and have...

**Mr. Hnatyshyn:** Or born on the farm.

**Senator Lafond:** That sounds like the old days!

• 1655

**Mr. Eglinton:** That would still be acceptable on an objective test accompanied by such evidence as establishes the age of the applicant.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Well, that is no problem if they are familiar with having to root out family bibles to provide statutory declarations to try to establish the age of people applying for the old age pension.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** That is where it usually comes up; but there is also the point about the refugees that Senator Lafond raised. I have known occasions of that sort where somebody simply cannot produce any evidence at all. You take a look at the person, and you say, "Well, this chap has got white hair and a long white beard, and he is tottery. He must..."

## [Interprétation]

**M. Bécharde:** Ces personnes doivent être majeures pour être membres d'une société. Sinon, elles n'en ont pas le droit. Il est préférable du point de vue de la société d'accepter quelqu'un plutôt que de courir le risque de ne pas pouvoir être constituée.

**Le coprésident (M. McCleave):** Avez-vous des commentaires sur les deux autres points, et surtout peut-être sur le numéro 3 des commentaires de notre conseiller juridique? Je crois que les termes utilisés dans le texte vous vexent.

**M. Eglinton:** Surtout dans ce cas, car on peut supposer que si l'on apporte la preuve habituelle, un certificat de naissance, quel besoin y a-t-il de faire preuve de discrétion? Le texte dit:

Des preuves que la société peut exiger afin d'établir à sa satisfaction.

A mon avis, une formulation objective serait très satisfaisante dans ces circonstances.

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien. Envoyons-leur le commentaire et voyons ce qu'ils vont nous répondre.

**M. Eglinton:** Croyez-vous que dans tous les cas mis en cause il y ait quelqu'un qui attende pour dire: «Vous avez fourni un certificat de naissance et un certificat de baptême, etc., mais ça ne suffit pas. Vous ne pouvez pas avoir votre prêt». Je suis convaincu que personne n'agit de la sorte, néanmoins je ne vois aucune nécessité d'inclure une telle mesure discrétionnaire.

**Le sénateur Lafond:** Mais supposons qu'une personne ne puisse trouver ni certificat de naissance ni «extrait de baptême»?

**M. Eglinton:** Même dans ce cas, sénateur Lafond, c'est une question de savoir si les preuves sont évaluées de façon objective (les preuves qui démontrent qu'une personne est âgée de 21 ans) au lieu de laisser les deux questions, celle de la forme des preuves et celle de savoir si oui ou non la société est satisfaite de la preuve, à la discrétion de la société.

**Le sénateur Lafond:** A première vue, j'avais compris que la société pouvait se montrer satisfaite de documents autres qu'un certificat de naissance ou un certificat de baptême dans le cas de personnes qui sont des réfugiés venant d'autres pays et qui ont...

**M. Hnatyshyn:** Ou qui sont nées sur la ferme.

**Le sénateur Lafond:** On se croirait au bon vieux temps!

**M. Eglinton:** De telles preuves seraient acceptables du point de vue objectif mais si elles étaient accompagnées de documents établissant l'âge du demandeur.

**Le coprésident (M. McCleave):** Eh bien, cela ne pose aucun problème puisqu'ils doivent avoir l'habitude de détenir les bibles familiales afin d'obtenir des déclarations réglementaires visant à établir l'âge des personnes qui demandent la pension de vieillesse.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est surtout alors que l'on trouve cette situation; mais il y a également la question des réfugiés qu'a soulevée le sénateur Lafond. J'ai eu connaissance d'un cas où quelqu'un ne pouvait absolument pas produire de preuve. Vous regardez la personne et vous vous dites: «Eh bien, ce type a les cheveux blancs et une longue barbe blanche et il est chancelant. Il doit...»



[Text]

**Mr. Hnatyshyn:** He must be a member of Parliament.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** ... therefore be more than 21 years of age.

It is very difficult sometimes. The jurisdiction in the country concerned may have changed a half-a-dozen times and the country may now be on the other side of the Iron Curtain; and it may be an extraordinarily difficult thing to prove. I do not feel that this is a terribly vital point myself.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I am inclined to agree.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I think this is one we might let go.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Eglington, you score so many times that I am sure you will not be too hurt if we do not ask that this matter be pursued with your usual excellent vigour.

**Mr. Eglington:** I am certain objective tests would be reviewable by a court. Left as it is, a refusal of a loan on those grounds would not be reviewable.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I think you may be right, Mr. Eglington; but I myself feel that we have got so many irons in the fire now and so many heating up to use upon departments which have misbehaved themselves, that I think perhaps we might let this one go. That is the feeling I have about it.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I think, if our luck holds out, we are going to reach the end of our agenda before the bell starts ringing.

The next one is a commentary on the New Brunswick Egg Order under SOR/75-288. This also covers SOR/75-479, Ontario Tender Fruit-for-Processing Order; SOR/75-480, Ontario Turkey Order; and SOR/75-578, Quebec Turkey Order. The commentary is published herewith, and it has two points in it.

SOR/75-288

NEW BRUNSWICK EGG ORDER  
Agricultural Products Marketing Act  
P.C. 1975-1068

October 24, 1975

1. Section 3 uses the magic formula: "to make orders ...". Hence, the Orders, if and when made, will be statutory instruments in the eyes of the Legal Adviser to the Privy Council Office.

2. Section 2(2) of the Act uses the words.

"—the equalization or adjustment among producers of any agricultural products of moneys realized from the sale thereof during such period or periods of time as the board or agency may determine."

"—l'égalisation ou le rajustement, entre ceux qui ont produit un produit agricole, des sommes d'argent qu'en rapporte la vente durant la ou les périodes que l'office ou organisme peut déterminer."

[Interpretation]

**M. Hnatyshyn:** Ce doit être un député?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** ... donc avoir plus de 21 ans.

C'est parfois très difficile. Les lois dans le pays en cause peuvent avoir changé une demi-douzaine de fois et ce pays peut maintenant se trouver de l'autre côté du rideau de fer; et l'âge peut donc être extraordinairement difficile à prouver. Je ne crois pas que la question soit terriblement importante.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je suis protégé à être d'accord.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est peut-être une question que nous pourrions laisser passer.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Eglington, vous gagnez si souvent que je suis convaincu que vous ne serez pas offensé si nous ne vous demandons pas de donner suite à cette question avec votre ardeur habituelle.

**M. Eglington:** Je suis convaincu que le test de l'objectivité pourrait être revu par un tribunal. Si nous laissons le texte tel qu'il est, le refus d'un prêt ne pourrait faire l'objet d'aucune révision.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Vous avez probablement raison, monsieur Eglington, mais pour ma part, il me semble que nous courons tant de lièvres déjà dans le cas des ministères qui se sont mal conduits, que je crois que nous pourrions peut-être fermer les yeux. C'est là mon sentiment.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je crois que si notre chance se maintient, nous allons pouvoir terminer l'ordre du jour avant que la sonnerie ne se fasse entendre.

Maintenant nous avons un commentaire sur le décret relatif aux œufs du Nouveau-Brunswick DORS 75/288. Se trouve également visé, dans DORS 75-479, le décret relatif aux fruits tendres de l'Ontario, destinés à la transformation; dans DORS 75-480, le décret relatif aux dindons de l'Ontario; et DORS 75-578, le décret sur la commercialisation des dindons du Québec. Le commentaire est ci-inclus et comporte deux points.

DORS/75-288

DÉCRET RELATIF AUX ŒUFS DU NOUVEAU-BRUNSWICK  
Loi sur l'organisation de marché des produits agricoles  
C.P. 1975-1068

Le 24 octobre 1975

1. On utilise à l'article 3 la formule magique: «rendre des ordonnances ...». Ainsi, les ordonnances, si elles sont rendues et lorsqu'elles le sont, constituent des textes réglementaires de l'avis du Conseiller juridique du Conseil privé.

2. L'article 2(2) de la Loi est ainsi formulé:

"—the equalization or adjustment among producers of any agricultural products of moneys realized from the sale thereof during such period or periods of time as the board or agency may determine."

"—l'égalisation ou le rajustement, entre ceux qui ont produit un produit agricole, des sommes d'argent qu'en rapporte la vente durant la ou les périodes que l'office ou organisme peut déterminer."

## [Texte]

The English version of section 3 of the present Order faithfully reproduces the statutory formula. The French text, however, departs from it in the phrases underlined.

The French and English versions of section 3 now bear different meanings in that the French text says that "the moneys from the sale of eggs *could be distributed equally* among producers of eggs". This phrase in section 3 of the French version should read:

«—(ou l'alienation des œufs) et l'égalisation ou le rajustement entre les producteurs des sommes d'argent—»

For further examples of the same defect see section 4, Ontario Tender Fruit-for-Processing Order, SOR/75-479, and section 3, Quebec Turkey Order, SOR/75-578.

For an example of the use of the statutory language, contrast the Ontario Turkey Order, SOR/75-480.

SOR/75-479

ONTARIO TENDER FRUIT-FOR-PROCESSING ORDER  
Agricultural Products Marketing Act  
P.C. 1975-1865

November 24, 1975

Comment No. 2 from SOR/75-288 applies equally to section 4 of this Order.

SOR/75-480

ONTARIO TURKEY ORDER  
Agricultural Products Marketing Act  
P.C. 1975-1866

November 14, 1975

The recited enabling power, section 2(2) (a) Agricultural Products Marketing Act, supports the new Order now made. However, that power, relating as it does to the imposition, etc. of levies, will not by force of section 26(4) of the Interpretation Act\* ground the revocation of the existing Ontario Turkey Producers' Marketing Order because that Order relates to the regulation of the marketing of turkeys in interprovincial and export trade, a matter specifically provided for in section 2(1) of the Agricultural Products Marketing Act.

\*26. (4) Where a power is conferred to make regulations, the power shall be construed as including a power, exercisable in the like manner, and subject to the like consent and conditions, if any, to repeal, amend or vary the regulations and make others.»

The correct recital of authority would, therefore, have been «paragraphs 2(1) and 2(2) (a)» or simply «section 2» since both subsections of that section are relevant.

In light of the apparent rule of law that a «mis-recital» of authority does not affect the validity of an Order in Council, provided authority for it does in fact exist, the present Order will be accounted valid and effective not only to grant power to impose, etc. levies but also to revoke the Ontario Turkey Producers' Marketing Order.

## [Interprétation]

La version anglaise de l'article 3 du présent décret reproduit fidèlement le texte statutaire. Toutefois, la version française s'en éloigne dans les expressions soulignées.

Les versions française et anglaise de l'article 3 comportent des significations différentes puisque le texte français stipule que «des sommes d'argent que rapporte la vente d'œufs peuvent être réparties également entre les producteurs d'œufs». On devrait plutôt rédiger l'article 3 de la version française de la façon suivante:

«... (ou l'alienation des œufs) et l'égalisation ou le rajustement entre les producteurs des sommes d'argent...»

Comme autres exemples de la même erreur voir l'article 4 du Décret relatif aux fruits tendres de l'Ontario destinés à la transformation, DORS/75-479, et l'article 3 du Décret sur la commercialisation des dindons du Québec, DORS/75-578.

Pour un exemple d'utilisation du langage statutaire, voir le Décret relatif aux dindons de l'Ontario, DORS/75-480.

DORS/75-479

DÉCRET RELATIF AUX FRUITS TENDRES DE L'ONTARIO DESTINÉS A LA TRANSFORMATION  
Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles  
C.P. 1975-1865

Le 24 novembre 1975

Le point 2 du commentaire du DORS/75-288 s'applique tout autant à l'article 4 de ce décret.

DORS/75-480

DÉCRET RELATIF AUX DINDONS DE L'ONTARIO  
Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles  
C.P. 1975-1866

Le 14 novembre 1975

Le pouvoir d'autorisation cité, l'alinéa 2(2) de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, est celui qui permet de promulguer ce nouveau décret. Cependant, on ne peut pas se munir de ce pouvoir, se rapportant comme il le fait à l'imposition, etc. de redevances, en vertu du paragraphe 26(4) de la Loi d'interprétation\*, pour abroger le Décret régissant la vente de dindons par les producteurs de l'Ontario existant, parce que ce dernier porte sur la réglementation de la commercialisation des dindes dans le commerce interprovincial et international, question à laquelle se rapporte précisément le paragraphe 2(1) de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles.

\*26(4) Lorsque le pouvoir d'établir des règlements est conféré, il doit s'interpréter comme renfermant le pouvoir de les abroger, modifier ou changer et d'en édicter d'autres, ce pouvoir devant s'exercer de la même manière et sans réserve des mêmes consentements et conditions, s'il en est.»

Par conséquent, il aurait fallu, pour être exact, citer comme pouvoir d'autorisation «le paragraphe 2(1) et l'alinéa 2(2)(a), ou simplement «l'article 2», étant donné que les deux paragraphes de l'article s'y rapportent.

A la lumière de l'apparent principe de droit voulant qu'une erreur dans la citation du pouvoir d'autorisation n'affecte en rien à la validité d'un décret, à condition que le pouvoir d'autorisation existe bien, ce décret sera réputé valide et effectif non seulement en ce qui a trait au pouvoir d'imposer, etc., des redevances, mais aussi à celui de révoquer le décret régissant la vente de dindons par les producteurs de l'Ontario.



[Text]

SOR/75-578

## QUEBEC TURKEY ORDER

Agricultural Products Marketing Act  
P.C. 1975-2231

December 29, 1975

1. The Orders made pursuant to the present Order will be statutory instruments according to the Crown's interpretation of section 2(1) (d) (i) of the Statutory Instruments Act.

2. Comment No. 2 from SOR/75-288 applies equally to section 3 of this Order.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** There are four commentaries under these four and they are printed in order.

All right, Mr. Eglington. Would you have a comment on these points?

**Mr. Eglington:** The principal point is the matter of textual criticism that Miss Mayrand would like to explain. The other point relates to the misrecital of authority.

The people at the Department of Agriculture are exceptionally co-operative with the Committee, and Mr. Hughes, who has just been replaced as the instruments officer of the Department, is a model of co-operation in all respects. I am very sorry that he is no longer the instruments officer of the Department of Agriculture.

In this instance, I am attempting to comply with the Committee's wishes. The Department has so narrowly specified the enabling power that they have put the wrong one in, but Committee members will remember Mr. Ross' long explanation of the fact that a misrecital or a nonrecital of the enabling power did not affect the validity of the instrument; so that the note that appears on the Ontario Turkey Order is really by way of explanation.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Miss Mayrand, the other point that counsel referred to relates to the point made in the commentary on the New Brunswick Egg Order. Would you like to talk to the Committee about that:

• 1700

**Mlle Mayrand:** C'est un point que l'on a souvent soulevé tant en anglais qu'en français: est-ce qu'il faut conserver le langage statutaire dans les Règlements? Cette erreur-ci, en plus, est due non seulement au fait que l'on s'est éloigné du langage statutaire, mais aussi selon moi, que l'expression française utilisée n'exprime pas du tout l'idée de la version anglaise.

C'est la remarque que je veux faire. D'ailleurs, je ferai remarquer qu'il y a un Règlement qui l'utilise correctement. Et je vais le noter au ministère concerné.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you.

Monsieur Leblanc.

**Mr. Leblanc (Laurier):** J'ai remarqué que vous avez dit à un moment donné, qu'il fallait rester avec juste raison le plus près possible du texte de la loi, lorsqu'on bâtit des textes réglementaires. Or, il semble y avoir, de ce côté-là du moins, un peu de bonne volonté.

[Interpretation]

DORS/75-578

## DÉCRET SUR LA COMMERCIALISATION DES DINDONS DU QUÉBEC

Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles  
C.P. 1975-2231

Le 29 novembre 1975

1. Les ordonnances établies en vertu du présent décret seront des textes réglementaires selon l'interprétation donnée par la Couronne à l'article 2(1)(d)(i) de la Loi sur les textes réglementaires.

2. Le point 2 du commentaire du DORS/ 75-288 s'applique tout autant à l'article 3 de ce décret.

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous avons donc quatre commentaires pour ces quatre questions qui se suivent dans l'ordre.

Très bien, monsieur Eglington. Avez-vous quelque chose à dire?

**M. Eglington:** Tout d'abord, il y a les critiques à faire sur le texte que M<sup>lle</sup> Mayrand aimerait vous expliquer. L'autre point porte sur la mauvaise formulation de l'autorité.

Les fonctionnaires du ministère de l'Agriculture coopèrent de façon exceptionnelle avec le comité et M. Hughes qui vient tout juste d'être remplacé comme agent des textes réglementaires du ministère était un modèle de coopération à tous les égards. Je suis désolé de voir qu'il ne sera plus l'agent du ministère de l'Agriculture.

Dans le présent cas, J'ai essayé de me conformer aux désirs du Comité. Le ministère a défini de façon si étroite l'«autorité» qu'il s'est trompé, mais les membres du comité se rappelleront la longue explication fournie par M. Ross voulant que la mauvaise formulation ou la non-formulation de l'autorité ne touchait en rien la validité du règlement; par conséquent, la note qui accompagne le décret relatif aux dindons de l'Ontario n'est là vraiment qu'à titre explicatif.

**Le coprésident (M. McCleave):** Mademoiselle Mayrand, l'autre point mentionné par notre conseiller se rapporte aux commentaires sur le décret relatif aux œufs du Nouveau-Brunswick. Voulez-vous nous en parler maintenant?

**Miss Mayrand:** The point in question is one brought up often both in English and in French; should one stick to statutory language in statutory instruments? The error in question is due not only to the fact that the text has not followed statutory language as such, but also as far as I can see, to the fact that the French formulation does not express in any way the same idea as the English version.

That is what I wanted to say. As a matter of fact, I should like to mention that there is a statutory instrument which uses it correctly. I intend to mention it to the relevant department.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci.

Mr. Leblanc.

**Mr. Leblanc (Laurier):** I noted that you said a moment ago that it was important to stick as much as possible to the statutory language when drafting statutory instruments. There seems to be, at least on that, a certain co-operation.

[Texte]

**Mlle Mayrand:** Oui, absolument. Mais il y a un problème. Souvent les traducteurs ont des expressions-clé, ou procèdent par fichier.

A un moment donné, si le conseiller juridique qui m'a dit être d'accord avec la position du Comité, position qu'il partageait d'ailleurs avant, n'indique pas aux traducteurs de changer la fiche, on va consulter une ancienne fiche; on utilise une expression qui n'est pas nécessairement correcte. Cela devient très souvent un problème technique. Je crois que c'est ce qui s'est passé ici.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you.

The second final topic is a grouping starting with the Ontario Fresh Fruit Service Charge Regulations, SOR/75-470 and it will include in this order: Mr. Eglington's letter to Mr. Hughes of December 5, 1975 and also SOR/75-465, the Ontario Fresh Fruit Marketing Regulations with the commentary of counsel of December 9, 1975. The next is SOR/75-466, the Ontario Fresh Fruit Shippers and Dealer-Shippers' Regulations, without commentary, SOR/75-467, the Ontario Fresh Fruit Information Regulations which were printed with commentary of December 9; printed; SOR/75-468, the Ontario Fresh Fruit Handling Regulations with commentary, printed herewith and SOR/75-469, the Ontario Fresh Fruit Pricing Regulations. These are lumped together. Mr. Eglington.

December 5, 1975

C. P. Hughes, Esq.,  
A/Director, Legal Services,  
Department of Agriculture.

Re: SOR/75-470, Ontario Fresh Fruit Service Charge  
(Interprovincial and Export) Regulations

Dear Mr. Hughes:

The validity of the above Regulations would seem to depend upon:

(a) a service charge being an aspect of "regulation"; and

(b) the Ontario Fresh Fruit Growers' Marketing Board having been granted power, under section 9(1)(a)(v) of the Ontario Farm Products Marketing Act, to "fix and impose service charges from time to time for the marketing of the regulated product".

I shall be glad if you will kindly confirm that the Board has been so empowered under the Ontario legislation.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

SOR/75-465

ONTARIO FRESH FRUIT MARKETING  
(INTERPROVINCIAL AND EXPORT) REGULATIONS  
Agricultural Products Marketing Act

[Interprétation]

**Miss Mayrand:** Yes, absolutely. But, there is a problem. Quite often, the translators use key expressions or pick-up "ready-made" expressions in their files.

There comes a time, if the legal counsel (who, by the way, is of the same view as the Committee) does not tell the translators to change the file card, they unknowingly consult an old card, thereby using an expression which is not necessarily correct. It is quite often a technical problem. I think that this is what happened here.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci.

L'avant-dernier sujet porte sur un groupe qui commence par DORS/75-470, Règlement sur les frais de service pour les fruits frais de l'Ontario, et en comprend plusieurs autres: la lettre de M. Eglington à M. Hughes en date du 5 décembre 1975, ainsi que DORS/75-465, Règlement sur la commercialisation des fruits frais de l'Ontario, et le commentaire du 19 décembre 1975 s'y rapportant. Ensuite, nous avons DORS/75-466, Règlement sur les expéditeurs et les négociants-expéditeurs de fruits frais de l'Ontario, sans commentaire; DORS/75-467, Règlement sur les renseignements relatifs à la commercialisation des fruits frais de l'Ontario imprimé avec le commentaire du 19 décembre; DORS/75-468, Règlement sur la manutention des fruits frais de l'Ontario, avec commentaire, et DORS/75-469, Règlement sur la fixation des prix des fruits frais de l'Ontario. Ils sont tous réunis. Monsieur Eglington.

Le 5 décembre 1975

Monsieur C. P. Hughes  
Directeur adjoint, Contentieux  
Ministère de l'Agriculture

Objet: DORS/75-470, Règlement sur les frais de service pour les fruits frais de l'Ontario (marchés interprovincial et d'exportation)

Monsieur,

La validité du règlement ci-dessus, semble dépendre:

(a) de frais de service en tant qu'aspect du règlement; et

(b) de ce que l'Ontario Fresh Fruit Growers' Marketing Board a été investi du pouvoir, aux termes de l'article 9(1)a)(v) de la Loi sur la commercialisation des produits de ferme de l'Ontario, de «fixer et d'imposer des frais de services de temps à autre pour la commercialisation des produits réglementés».

Je vous saurais gré de me confirmer que le Board a été investi de ce pouvoir par loi ontarienne.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

G. C. Eglington

DORS/75-465

RÈGLEMENT SUR LA COMMERCIALISATION DES  
FRUITS FRAIS DE L'ONTARIO  
(MARCHÉS INTERPROVINCIAL ET D'EXPORTATION)  
Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles



[Text]

December 9, 1975

Section 7(3) allows a consumer to take delivery of fresh fruit for his own consumption at the premises of a producer. However, there is no provision in section 4 which would allow a producer to sell to a consumer. The effect of section 7(3) would, therefore, appear to be limited to cases of gifts of fruit to a consumer. One wonders if this result is what was intended. It may be that the desired exception was to include or to cover sales at farmers' roadside stalls, etc. direct to the consuming public.

SOR/75-467

ONTARIO FRESH FRUIT INFORMATION  
(INTERPROVINCIAL AND EXPORT) REGULATIONS  
Agricultural Products Marketing Act

December 9, 1975

Explanatory Note

Sections 5 and 7 contain the phrase "a properly identified representative of the Board" thus taking care of the Committee's objections to the lack of identification requirements in earlier Information Regulations of Marketing Boards.

SOR/75-468

ONTARIO FRESH FRUIT HANDLING  
(INTERPROVINCIAL AND EXPORT) REGULATIONS  
Agricultural Products Marketing Act

December 9, 1975

Section 12 requires that the storage facilities there mentioned shall meet the requirements of the Board and be approved by the Board. If the facilities meet the Board's requirements, there seems to be no good reason why they should also require the Board's approval, which might be given but which also might not.

The requirements of the Board are neither spelled out in this (or any other) Order. Nor are they precisely referred to as being embodied in any document. The requirements, therefore, could be variable and arbitrarily altered from case to case. The Board should, at the least, be called upon to identify its requirements and to say why they can not be included in this Order or be otherwise identified in a certain and definite fashion.

**Mr. Eglington:** Well, on SOR/75-470 the Ontario Fresh Fruit Service Charge Regulations, the validity of the service charge will depend upon the service charge being first an aspect of regulation. This has come up once or twice before. We never got a satisfactory resolution on it and Mr. Brewin has given his opinion to the Committee that a service charge is an aspect of regulation, so I am sure that is a very compelling opinion and it is one that is shared by the legal officers, I understand, at Agriculture. So what it really involves is to find out as a matter of factual information whether the Ontario board, which is the delegate of the Dominion power in this instance, has been given the power to impose service charges.

[Interpretation]

Le 9 décembre 1975

Le paragraphe 7(3) permet à un consommateur de prendre livraison, à l'établissement d'un producteur, de fruits frais pour sa propre consommation. Toutefois, l'article 4 ne comporte aucune disposition qui permet à un producteur de vendre des fruits à un consommateur. La portée du paragraphe 7(3) semblerait donc être limitée aux cas où le producteur fait cadeau de fruits à un consommateur. On se demande si c'est bien là l'objectif visé. Il se peut que l'exception visée désigne la vente directe aux consommateurs dans des kiosques d'agriculteurs le long des routes, etc.

DORS/75-467

RÈGLEMENT SUR LES RENSEIGNEMENTS RELATIFS  
À LA COMMERCIALISATION

DES FRUITS FRAIS DE L'ONTARIO (MARCHÉS  
INTERPROVINCIAL ET D'EXPORTATION)

Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles

Le 9 décembre 1975

Note explicative

Les articles 5 et 7 comportent l'expression «un représentant convenablement identifié de l'Office» et reflète ainsi les objections du Comité concernant le manque d'exigence en matière d'identification dans les règlements précédents sur les renseignements relatifs aux offices de mise en marché.

DORS/75-468

RÈGLEMENT SUR LA MANUTENTION DES FRUITS  
FRAIS DE L'ONTARIO

(MARCHÉS INTERPROVINCIAL ET D'EXPORTATION)

Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles

Le 9 décembre 1975

L'article 12 prévoit que les installations d'entreposage mentionnées doivent répondre aux exigences de l'Office et être approuvées par ce dernier. Si les installations répondent aux exigences de l'Office, rien ne semble justifier qu'il faille l'approbation de l'Office qui peut ou non être accordée.

Les exigences de l'Office ne sont définies ni dans ce règlement ni dans un autre. On ne précise pas non plus si elles sont contenues dans un document quelconque. Ces exigences pourraient donc être changées et modifiées de façon arbitraire selon les cas. On devrait au moins demander à l'Office de définir ses exigences et d'expliquer pourquoi ces dernières ne sont pas énumérées dans ce règlement ou autrement précisées.

**M. Eglington:** Au sujet de DORS/75-470, Règlement sur les frais de service pour les fruits frais de l'Ontario, la légalité des frais de service dépend du fait de savoir si oui ou non les frais de service sont tout d'abord un aspect du règlement. Cette question a déjà été soulevée une ou deux fois. Nous ne l'avons jamais résolue de façon satisfaisante, mais l'opinion donnée au Comité par M. Brewin, à savoir que les frais de service font partie des règlements, est des plus convaincantes; cet avis est également partagé par les agents juridiques, à ma connaissance, du ministère de l'Agriculture. Il s'agit donc de savoir si l'Office de l'Ontario à qui ont été délégués les pouvoirs du fédéral dans ce cas, a effectivement reçu le pouvoir d'imposer des frais de service.

[Texte]

I wrote to Mr. Hughes about that in December and just after that time Mr. Hughes ceased to be the instruments officer at Agriculture. For some time there was no instruments officer. I rang Mr. Hughes the other day and he says it has been passed on to the new instruments officer and the information will be provided in due course. I am sure that the power will have been given.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** The matter is therefore open until we have confirmation of what you think is their likely answer. Thank you.

The next one then would be the paragraph commentary of December 9, 1975 under SOR/75-465.

**Mr. Eglington:** This would appear to be a lacuna in the drafting, in that a consumer may go to a producer and take away fruit for his own consumption but it does not appear lawful for the producer to tender the fruit to the consumer at his own premises except by way of gifts. I am not sure that that was what was intended.

• 1705

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** You mean you cannot give it to it to somebody to taste the product before they might wish to buy it? Is that right?

**Mr. Eglington:** You cannot sell it to them. You can only give it to them.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I suppose the world will keep on turning whether that matter is ever resolved or not, but it would be interesting to see the response to it.

**Mr. Eglington:** It could be serious because a producer who sold in response to the regulations may lose his quota, his licence and so on. It is all very well for the consumer, he will just drive home with his contraband fruit, but the producer may get himself into serious difficulties.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I think Mr. Bechard is right, we should ask that it be corrected. Mr. Eglington will follow it up.

SOR/75-467, the commentary regarding the phrase "the properly identified representative of the board," and this in effect meets a point of objection in the Committee earlier, that is that this group seems to be doing something that we have found fault with other groups for not doing.

**Mr. Eglington:** That is correct.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you. Finally then, on the commentaries, SOR/75-468 on the fresh fruit handling, interprovincial and export regulations in Ontario and the two-paragraph commentary of December 9.

**Mr. Eglington:** This again, Mr. Chairman, seems to me to be an unnecessary specification of consent that was necessary. The board specifies requirements for storage facilities and there should be no need to gain their approval over and above legal requirements that are specified. On the other hand, the requirements of the board for storage facilities are not set out.

[Interprétation]

J'ai écrit à M. Hughes à ce sujet au mois de décembre juste au moment où ce dernier avait cessé d'être agent des textes réglementaires au ministère de l'Agriculture. Pendant un certain temps, il n'y a eu aucun agent des textes réglementaires. J'ai téléphoné à M. Hughes l'autre jour et il m'a dit qu'il avait fait suivre ma lettre au nouvel agent et que nous finirions par recevoir les renseignements. Je suis convaincu que les pouvoirs ont été délégués.

**Le coprésident (M. McCleave):** La question restera donc en suspens jusqu'à ce que nous ayons confirmation de ce que vous croyez être leur réponse. Merci.

Ensuite il y a les commentaires du 9 décembre 1975 se rapportant à DORS/75-465.

**M. Eglington:** Il semble ici y avoir une lacune dans la rédaction en ce sens que le consommateur peut aller voir le producteur et lui acheter des fruits pour sa propre consommation, mais il ne semble pas être légal pour le producteur d'offrir les fruits au consommateur chez lui sauf comme cadeau. Je ne suis pas convaincu que c'est ce qu'on avait voulu.

**Le coprésident (M. McCleave):** Vous voulez dire qu'il vous est impossible de demander à quelqu'un de goûter le produit avant qu'il ne l'achète, n'est-ce pas?

**M. Eglington:** On ne peut le lui vendre, mais seulement le lui donner.

**Le coprésident (M. McCleave):** Il est certain que la terre continuera à tourner même si nous ne résolvons pas ce problème, bien qu'il puisse être intéressant d'en connaître l'issue.

**M. Eglington:** Le problème peut avoir des conséquences graves, puisqu'un producteur qui vend suivant les règlements peut perdre son contingent, ainsi que son permis, et ainsi de suite. Tout va très bien pour le consommateur qui revient chez lui avec ses fruits achetés en contrebande, mais le producteur peut, quant à lui, se trouver dans de grandes difficultés.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je crois que M. Béchard a raison et que nous devrions demander que ce soit corrigé.

M. Eglington donnera donc suite à cette question du DORS/75-467, c'est-à-dire au sujet de l'expression «un représentant convenablement identifié de l'Office»; de fait, pour rappeler ce qu'a dit le Comité plus tôt, il semble que le groupe en question se permette quelque chose que nous avons déjà reproché à d'autres.

**M. Eglington:** C'est exact.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci. Passons enfin au DORS/75-468, Règlement sur la manutention des fruits frais de l'Ontario (Marché interprovincial et d'exportation) suivi des deux paragraphes de commentaires datés du 9 décembre 1975.

**M. Eglington:** Encore une fois, monsieur le président, cela me semble inutile d'exiger une approbation précise. Puisque l'Office précise quelles sont ses exigences par rapport aux installations d'entreposage, il ne devrait pas être nécessaire d'obtenir son approbation, en plus de répondre aux exigences que prévoit la loi et qui sont précisées dans celle-ci. D'autre part, les exigences de l'Office quant aux installations d'entreposage ne sont pas définies clairement.



[Text]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** So this would be a matter of asking the board for its reasons.

**Mr. Eglinton:** That is so, and as to whether or not their storage requirements are set out in some other letter, or they may in fact be very well known.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right, thank you, if you would do that.

May we go back, now that Mr. Allard has had a chance to look at the regulations, and we printed earlier on in our proceedings the commentaries of counsel under the Loan Companies Act and the correspondence with Mr. Calof and the reply of Mr. Sleeman. Did you have questions you want to raise, sir?

**M. Allard:** Je vous remercie, monsieur le président. J'y ai jeté un coup d'œil et je suis satisfait pour le moment. Je n'ai pas de commentaire à faire. Merci.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you. Are there any other members on the same point?

**Mr. Eglinton:** What am I to do with this . . .

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** You want to get yourself a direction?

**Mr. Eglinton:** This raises the question of wires. The burden of my letter to Mr. Sleeman was as to how Section 4 of the regulations could be justified. It did not appear to fall within enabling power, and the response simply, to answer me, would be to give a legal opinion which is forbidden. But on the surface, I cannot see how section 4 of the regulations deals with the safekeeping of securities, including the registration and bonding of directors, officers and employees.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It certainly does not seem to fall within it.

**Mr. Eglinton:** And there is no point really in pursuing this with Mr. Sleeman because he has gone as far as he can go.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** You have got your instruction there on the right-hand side specifically.

**Mr. Bechard:** The answer involves "a legal opinion which, as you are aware, I am unable to provide to you and the Committee."

**Mr. Eglinton:** He may be unable to do so, but . . .

**Mr. Leblanc (Laurier):** This is the regular answer that he gives most of the time.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** This is why we have had the instruction to counsel to draft a letter to Mr. Thorson asking him point-blank about the instructions, and the letter would then be signed, as I understand it, by the two co-chairmen.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I think this is perhaps something that we can base our letter on. We can point specifically to this and say that the Committee is left completely up in the air as to how to proceed in an issue such as this.

[Interpretation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Il faudrait donc en demander à l'Office les raisons.

**M. Eglinton:** En effet, et lui demander si ses exigences quant à l'entreposage sont définies dans une autre lettre, ou si elles sont connues en général.

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien, je vous remercie d'avance de le lui demander.

Puisque M. Allard a maintenant eu suffisamment de temps pour lire les Règlements, revenons en arrière dans nos débats aux commentaires de notre conseiller au sujet de la Loi sur les compagnies de prêt et à la correspondance entre M. Calof et M. Sleeman. Monsieur Allard, avez-vous des questions à poser?

**Mr. Allard:** Thank you very much, Mr. Chairman. I did glance at the regulations and I am satisfied with them. I have no questions to raise. Thank you.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci. D'autres membres du Comité désirent-ils faire des commentaires à ce même sujet?

**M. Eglinton:** Que dois-je donc faire?

**Le coprésident (M. McCleave):** Vous voulez que l'on vous dise quoi faire?

**M. Eglinton:** Cela soulève la question des pouvoirs. La lettre que j'avais adressée à M. Sleeman portait sur la façon dont il était possible de justifier l'article 4 du Règlement. Il ne semble pas que la question soit de sa compétence et c'est pourquoi il m'a simplement répondu qu'il ne pouvait se prononcer sur une question de droit. Toutefois, je ne vois pas comment l'article 4 du Règlement peut porter sur la conservation des valeurs, ainsi que sur le cautionnement des administrateurs, des membres de la direction et des employés de la compagnie, ainsi que sur l'enregistrement.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Cette question ne semble certainement pas relever de l'article 4.

**M. Eglinton:** Il ne sert à rien de continuer la correspondance avec M. Sleeman, puisqu'il a fait tout ce qui était en son pouvoir.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Vous savez donc très précisément ce qu'il vous reste à faire.

**M. Béchard:** Dans sa réponse, M. Sleeman déclare ceci: «Il faudrait que je me prononce sur une question de droit, ce que je ne peux faire ni pour vous ni pour le Comité, comme vous le savez sans doute.»

**M. Eglinton:** Il est possible qu'il ne le puisse pas, mais . . .

**M. Leblanc (Laurier):** C'est cela qu'il répond la plupart du temps.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est pourquoi nous avons demandé à notre conseiller de rédiger une lettre à M. Thorson lui demandant directement quelles étaient ses directives; la lettre devrait être signée, si je comprends bien, par les deux coprésidents.

**Le coprésident (M. McCleave):** Voilà un point sur lequel nous pouvons fonder notre lettre. Nous pouvons lui dire précisément que le Comité ne sait absolument pas quoi faire dans un cas pareil.

[Texte]

• 1710

**Mr. Béchard:** What about asking the Minister of Justice himself what he thinks about that?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, I am going...

**Mr. Béchard:** He will consult immediately with the Deputy Minister, I imagine.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, I am making arrangements with the Minister of Justice to see him in person. We have not specified a time yet. I have drawn up today a précis of my view of what has gone wrong and I propose to go and have a talk with him.

**Mr. Leblanc (Laurier):** Well, to the two Chairmen, I am just wondering if it would not suit to settle one of our vacuums that we have here, if the department could come here. We could have a representative from the Justice Department and discuss with them the matters with which we are not satisfied. Maybe we could accomplish more than by writing, getting an answer, and then writing back. Could we not all sit down together at one time as a committee, even if it is in camera, and try to focus especially on that?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I think probably it is a good point. The co-Chairman and myself will attempt to have an exploratory meeting at least with Mr. Basford before we have our next meeting.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes, I should be inclined to do that before summoning any people here. I was thinking, in the course of my meditations on this subject, that the moment might come when we might have to say to the Department of Justice—some official or officials of the Department of Justice—come here and explain this thing to us and let us go into it. Now, of course, we did have the two legal officers of the Privy Council here, and for me it was a case of

Myself when young did eagerly frequent Doctor and saint and heard great argument About it and about,  
And evermore came out By that same door wherein I went

So I do not know if we were really very much farther ahead. But it may be one of the proceedings we will have to take at some stage. We have not so far summoned any... well, have we summoned any officials before? Occasionally, perhaps we have, but not very often.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** We did invite the officers from the Privy Council to come before us, I think that was perhaps the first and last.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** That was about the only thing. The British Committee does have officials come before it.

**Mr. Eglington:** Those officials are officials of the departments.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes, this is our difficulty; that the officials we call from the department simply say: well, we are ordered to keep quiet. So we are no farther ahead that way. But we might consult with officials of the Department of Justice, I suppose, and ask them to explain this to us. But I am inclined to think, as I have already on my own said in conversation with Mr. Basford, that I would like to see him and talk to him about this, and we might try that first.

[Interprétation]

**M. Béchard:** Pourquoi ne pas demander au ministre de la Justice lui-même ce qu'il en pense?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Eh bien, je dois...

**M. Béchard:** Je suppose que le ministre consultera immédiatement son sous-ministre.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** J'essaie justement de le rencontrer en personne. Nous n'avons pas encore prévu de rendez-vous fixe. J'ai même rédigé un résumé de mes opinions sur ce qui s'était passé, et j'ai bien l'intention d'aller lui en parler.

**M. Leblanc (Laurier):** Messieurs les présidents, je me demande si, en faisant comparaître le ministère de la Justice, nous n'arriverions pas à régler un de nos problèmes. Nous pourrions demander à un représentant du ministère de venir discuter des questions dont nous ne sommes pas satisfaits. Les résultats seraient peut-être plus rapides que si nous écrivions et attendions une réponse. Ne pourrions-nous pas, tous les membres du Comité, étudier la question, même si cela doit être à huis clos, et essayer de nous concentrer spécialement sur ce sujet?

**Le coprésident (M. McCleave):** C'est une bonne idée. Le coprésident et moi-même essayerons tout de même de rencontrer M. Basford pour nous expliquer avec lui, avant notre prochaine séance.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est la façon dont je serais enclin à procéder, avant même de convoquer quelque témoin que ce soit. J'avais moi-même pensé qu'il serait bon de faire comparaître un ou plusieurs représentants du ministère de la Justice, pour essayer de tirer la chose au clair. N'avons-nous pas fait comparaître les deux conseillers juridiques du Conseil privé? Et dans mon cas,

Myself when young did eagerly frequent Doctor and saint and heard great argument About it and about,  
And evermore came out By that same door wherein I went

Donc, je ne sais pas si nous sommes plus avancés qu'auparavant, mais il se peut fort bien que nous ayons à procéder ainsi. Avons-nous déjà eu à sommer des représentants d'un ministère à comparaître? A l'occasion, peut-être, mais certainement pas très souvent.

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous avons invité les représentants du Conseil privé, mais ce fut bien la première et la dernière fois.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ce fut la seule fois. Toutefois, les comités britanniques font comparaître des fonctionnaires.

**M. Eglington:** Ces fonctionnaires en question sont des fonctionnaires d'un ministère.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui, et c'est là que gît la difficulté: que faire si les fonctionnaires du ministère en question nous disent qu'ils ont reçu l'ordre de ne pas nous répondre? Nous n'avancerions guère. Toutefois, nous pourrions avoir des consultations avec les fonctionnaires du ministère de la Justice et leur demander de s'expliquer. Mais j'aimerais plutôt, comme je l'ai déjà fait lors de conversations privées avec M. Basford, lui parler personnellement à ce sujet, ce qui serait déjà un premier pas.



[Text]

Of course, if the Committee said to me I must not talk to Mr. Basford, well I am entirely under the Committee's orders. But after discussing it with a colleague in the Senate, an old friend and a very able lawyer, I arrived at the conclusion that it might not do any harm if I just went and told Mr. Basford the difficulties we are experiencing and my view of them and got his reply.

He was rather jocular with me when I suggested the thing and produced immediately a short version of what Mr. Thorson had written us. I said: well I think there is more to it than that and I think I should have a discussion with you about it because I think this could blossom into a rather serious and difficult question if we do not manage to settle it satisfactorily fairly soon.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** We will have the discussion and try to come back with at least the views of Mr. Basford and how best the Committee and the Department of Justice can come together on this problem.

I see here a note: will there be a meeting on the 19th when the Tory Convention begins? It might be an excellent time to have a meeting and get everything done. Do you know, that would be two weeks from today. What time?

**The Clerk:** We would start the same as today, 3:30 in the afternoon.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Would it be all right to have the meeting but try to have it in the morning instead? Is this agreeable to the members of the Committee?

**Mr. Hnatyshyn:** I will be trying to understand the regulations of the Convention at that time.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Oh, if you follow the wise example that the co-Chairman and myself have set, I am sure the Convention will turn out to be the liveliest show in town.

**The Clerk:** Are we going to have it in the morning that day?

• 1715

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Oh, yes. Is this agreeable to members, that we do try to get ourselves away from any conflicts of interest? All right. And would you, for next week — The steering committee met the other day and we ran out of time, but we do have to consider the topics for our report to the House. There always seems to be a general feeling that we at least make comment on the reference, the statutory reference, and the definition of the reference to us. But two or three other topics are of particular concern to members, and then we will try to narrow down our report, our number of topics, and get working on it right away.

[Interpretation]

Il est évident que si le Comité m'interdit de parler à M. Basford, je lui obéirai. Toutefois, j'en ai discuté avec un collègue du Sénat, un vieil ami et également un avocat très compétent, et j'en suis arrivé à la conclusion qu'il ne serait pas mauvais que je rencontre M. Basford et lui fasse part des difficultés que nous connaissons; il me ferait peut-être part lui aussi de son opinion.

Il était assez amusé de ma proposition, et m'a même répondu en peu de mots la même chose que M. Thorson. Je lui ai répliqué que la question n'était pas aussi simple et qu'il vaudrait peut-être mieux en discuter avec lui, sans quoi le tout pourrait entraîner un problème assez grave si nous n'arrivions pas à nous entendre rapidement.

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous en discuterons donc avec M. Basford: nous essaierons d'obtenir son opinion et de trouver de quelle façon le Comité et le ministère de la Justice peuvent du mieux s'entendre.

Je vois que l'on m'a demandé dans une note s'il y aurait une séance du Comité le 19 février, jour où débute le congrès du Parti conservateur. C'est peut-être le meilleur moment de nous réunir et de tout régler. Comme c'est dans deux semaines, à quelle heure nous rencontrons-nous?

**Le greffier:** Nous pourrions faire comme aujourd'hui, nous rencontrer à 15 h 30.

**Le coprésident (M. McCleave):** Ne pourrions-nous pas plutôt nous rencontrer dans la matinée? Les membres du Comité sont-ils libres?

**M. Hnatyshyn:** Je serai, à ce moment-là, à me débattre avec les règlements du congrès conservateur.

**Le coprésident (M. McCleave):** Si vous suivez l'exemple établi par le coprésident et moi-même, soyez assuré que le congrès conservateur sera le spectacle le plus animé de la ville.

**Le greffier:** Donc, nous réunissons-nous dans la matinée?

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui. Les membres du Comité sont-ils d'accord qu'il est nécessaire de ne pas nous laisser entraîner dans des conflits d'intérêts? Très bien. Lors de sa dernière réunion, le comité directeur n'a pas eu tout le temps voulu pour étudier les sujets au programme, mais il ne faut pas oublier de définir toutes les questions dont nous voudrions faire rapport à la Chambre. On semble croire en général que notre Comité se reporte souvent à l'ordre de renvoi touchant les règlements et à la définition du mandat. Cependant, comme il y a deux ou trois autres sujets qui intéressent particulièrement certains membres du Comité, nous essaierons de cerner le nombre de questions sur lesquelles portera notre rapport, et pourrions le commencer immédiatement.

[Texte]

So, could members think of that for next Thursday. And do not forget, for the members of the House of Commons, the great chance to say all you know about freedom of information in the debate, which will be a full-day debate.

Thank you very much. The meeting is adjourned.

[Interprétation]

Je vous demande donc d'y penser d'ici jeudi prochain. Je rappelle aux députés de la Chambre des communes qu'ils auront l'occasion unique d'exprimer leur opinion sur la liberté d'information lors d'un débat qui durera toute la journée.

Merci beaucoup. La séance est levée.

















**Issue No. 56**

**Thursday, February 12, 1976**

**Joint Chairmen:**

**Senator Eugene A. Forsey**

**Mr. Robert McCleave, M.P.**

**Fascicule n° 56**

**Le jeudi 12 février 1976**

**Coprésidents:**

**Sénateur Eugene A. Forsey**

**M. Robert McCleave, député**

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité mixte permanent des*

## **Regulations and other Statutory Instruments**

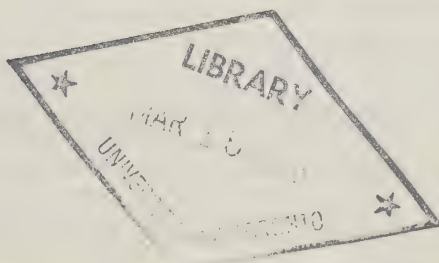
## **Règlements et autres textes réglementaires**

**RESPECTING:**

**Review of Statutory Instruments**

**CONCERNANT:**

**Examen des textes réglementaires**



**First Session**

**Thirtieth Parliament, 1974-75-76**

**Première session de la**

**trentième législature, 1974-1975-1976**



STANDING JOINT COMMITTEE ON  
REGULATIONS AND OTHER  
STATUTORY INSTRUMENTS

*Joint Chairmen:*

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Robert McCleave, M.P.

*Vice-Chairman:*

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

*Representing the Senate:*

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

*Representing the House of Commons:*

Messrs.

Baker ( <i>Gander- Twillingate</i> )	Balfour
Baldwin	Béchar
	Blais

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES  
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES  
RÉGLEMENTAIRES

*Coprésidents:*

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Robert McCleave, député

*Vice-président:*

M. Kenneth Robinson, député

*Représentant le Sénat:*

Les sénateurs:

Riel	
Riley	Yuzyk—(8)

*Représentant la Chambre des communes:*

Messieurs

Brewin	Leblanc
Hnatyshyn	( <i>Laurier</i> )
Laprise	Reid—(12)

(Quorum 7)

*Les cogreffiers du Comité*

Michael A. Measures  
Denis Bouffard

*Joint Clerks of the Committee*

Pursuant to a motion in the Senate on Wednesday, February 11, 1976, the name of the Honourable Senator Riley was substituted for that of the Honourable Senator Robichaud

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On Wednesday, February 11, 1976:

Mr. Balfour replaced Mr. Fairweather

Conformément à la motion au Sénat le mercredi 11 février 1976, le nom de l'honorable sénateur Riley est substitué à celui de l'honorable sénateur Robichaud

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le mercredi 11 février 1976:

M. Balfour remplace M. Fairweather

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 12, 1976

(59)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:06 a.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Côtteau, Forsey, Godfrey, Lafond and Riley.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Baldwin, Balfour, Béchard, Blais, McCleave and Robinson.

*Other Member present:* Mr. Allard.

*In attendance:* Mr. Graham C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (See *Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

The Committee considered:

—correspondence dated March 27, 1975, June 12, 1975, August 13, 1975, December 11, 1975 and February 9, 1976, between Counsel to the Committee and the Treaty Section, Legal Advisory Division, Department of External Affairs, relating to SOR/73-36 Canadian Passport Regulations, SOR/73-194 Canadian Consular Fees Regulations and SOR/73-195 Passport Services Fees Regulations;

—a letter dated January 12, 1976 to Counsel to the Committee from Counsel, St. Lawrence Seaway Authority, relating to SOR/74-98 Seaway Regulations;

—correspondence dated September 2, 1975 and December 19, 1975, between Counsel to the Committee and the Legal Adviser, Department of Consumer and Corporate Affairs, relating to SOR/74-415 Weights and Measures Regulations and SOR/75-262 Weights and Measures Regulations, amendment;

—correspondence dated September 19, 1975 and November 26, 1975, between Counsel to the Committee and the Legal Adviser, Department of Consumer and Corporate Affairs, relating to SOR/72-329 Science Education Sets Regulations.

On correspondence dated December 10, 1975 and December 29, 1975, between Counsel to the Committee and the Legal Adviser (XL), Department of Transport, relating to SOR/74-79 Canso Zone Marine Traffic Regulations,

*Ordered,*—That Counsel to the Committee correspond further with the Legal Adviser (XL), Department of Transport.

On correspondence dated October 3, 1975 and November 13, 1975, between Counsel to the Committee and Counsel, Air Administration, Department of Transport, relating to SOR/75-14 Air Regulations, amendment,

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 12 FÉVRIER 1976

(59)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 06, sous la présidence de l'honorable sénateur Eugène A. Forsey et M. Robert McCleave (coprésidents).

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Côtteau, Forsey, Godfrey, Lafond et Riley.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Baldwin, Balfour, Béchard, Blais, McCleave et Robinson.

*Autre député présent:* M. Allard.

*Aussi présents:* M. Graham C. Eglington et M<sup>lle</sup> Lise Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (Voir *procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule n° 1*.)

Le Comité étudie:

—la correspondance du 27 mars 1975, du 12 juin 1975, du 13 août 1975, du 11 décembre 1975 et du 9 février 1976 échangée entre le conseiller du Comité et la Section des traités, Direction des consultations juridiques, ministère des Affaires extérieures, concernant le DORS/73-36 Règlement des passeports canadiens, le DORS/73-194—Règlement du Canada sur les droits consulaires et le DORS/73-195—Règlement sur les droits des services de passeports;

—une lettre du 12 janvier 1976 adressée au conseiller du Comité par le conseiller, Administration de la voie maritime du Saint-Laurent, concernant le DORS/74-98—Règlement sur la voie maritime;

—correspondance du 2 décembre 1975 et du 19 décembre 1975 échangée entre le conseiller du Comité et le conseiller juridique, ministère de la Consommation et des Corporations, concernant le DORS/74-415—Règlement sur les poids et mesures et le DORS/75-262—Règlement sur les poids et mesures—modifications;

—correspondance du 19 septembre 1975 et du 26 novembre 1975 échangée entre le conseiller du Comité et le conseiller juridique, ministère de la Consommation et des Corporations concernant le DORS/72-329—Règlement sur les nécessaires d'expérience scientifique.

Quant à la correspondance du 10 décembre 1975 et du 29 décembre 1975, échangée entre le conseiller du Comité et le conseiller juridique (XL), ministère des Transports, ayant trait au DORS/74-79—Règlement sur le trafic maritime dans la zone de Canso,

*Il est ordonné,*—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le conseiller juridique (XL), ministère des Transports.

Quant à la correspondance du 3 octobre 1975 et du 13 novembre 1975, échangée entre le conseiller du Comité et le conseiller, Administration du transport aérien, ministère des Transports, concernant le DORS/75-14—Règlement de l'Air—Modification,



*Ordered*,—That Counsel to the Committee correspond further with Counsel, Air Administration, Department of Transport.

On correspondence dated December 4, 1975 and January 16, 1976, between Counsel to the Committee and the Legal Adviser (XL), Department of Transport, relating to SOR/75-291 Port Alberni Harbour Small Vessel Facilities Tariff,

*Ordered*,—That Counsel to the Committee correspond further with the Legal Adviser (XL), Department of Transport.

The Committee considered:

—correspondence dated November 24, 1975 and December 1, 1975, between Counsel to the Committee and the Legal Adviser (XL), Department of Transport, relating to SOR/75-299 Hull Construction Regulations, amendment;

—SOR/75-292 Great Lakes Pilotage Tariff Regulations, amendment.

On correspondence dated February 12, 1975, July 23, 1975, September 10, 1975 and December 18, 1975, between Counsel to the Committee and the Legal Advisor, Department of Transport and General Counsel, National Harbours Board, relating to SOR/73-604 Pacific Tariff of Wharf Charges,

*Ordered*,—That Counsel to the Committee correspond further with the Legal Advisor, Department of Transport.

On correspondence dated November 19, 1975 and December 12, 1975, between Counsel to the Committee and the Legal Adviser (XL), Department of Transport, relating to SOR/73-82, SOR/75-143 General Pilotage Regulations,

*Ordered*,—That Counsel to the Committee correspond further with the Legal Adviser (XL), Department of Transport.

On correspondence dated December 4, 1975 and January 6, 1976, between Counsel to the Committee and the Director, Legal Services, Department of Indian and Northern Affairs, relating to SOR/74-179 Northwest Territories Reindeer Regulations, amendment,

*Ordered*,—That Counsel to the Committee correspond further with the Director, Legal Services, Department of Indian and Northern Affairs.

On correspondence dated November 24, 1975 and January 19, 1976, between Counsel to the Committee and the Director, Legal Services, Department of Indian and Northern Affairs, relating to SOR/74-8 Indian Off Reserve and Eskimo Housing Regulations,

*Ordered*,—That Counsel to the Committee correspond further with the Director, Legal Services, Department of Indian and Northern Affairs.

On correspondence dated July 9, 1975 and January 15, 1976, between Counsel to the Committee and the Director, Legal Services, Department of Indian and Northern Affairs, relating to SOR/74-599, SOR/75-657 Arctic Waters Experimental Pollution Regulations,

*Il est ordonné*,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le conseiller, Administration du transport aérien, ministère des Transports.

Quant à la correspondance du 4 décembre 1975 et du 16 janvier 1976 échangée entre le conseiller du Comité et le conseiller juridique (XL), ministère des Transports, concernant le DORS/75-291—Tarif des installations pour petits bâtiments du port Alberni,

*Il est ordonné*,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le conseiller juridique (XL), ministère des Transports.

Le Comité étudie:

—la correspondance du 24 novembre 1975 et du 1<sup>er</sup> décembre 1975 échangée entre le conseiller du Comité et le conseiller juridique (XL), ministère des Transports, concernant le DORS/75-299—Règlement sur la construction des coques—Modification

—le DORS/75-292—Règlement sur les tarifs de l'Administration du pilotage des Grands Lacs—Modification;

Quant à la correspondance du 12 février 1975, du 23 juillet 1975, du 10 septembre 1975 et du 18 décembre 1975, échangée entre le conseiller du Comité et le conseiller juridique, ministère des Transports, et du conseiller général, Conseil des ports nationaux, concernant le DORS/73-604—Tarif des droits de quai du Pacifique,

*Il est ordonné*,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le conseiller juridique, ministère des Transports.

Quant à la correspondance du 19 novembre 1975 et du 12 décembre 1975 échangée entre le conseiller du Comité et le conseiller juridique (XL), ministère des Transports, concernant le DORS/73-82, le DORS/75-143—Règlement général sur le pilotage,

*Il est ordonné*,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le conseiller juridique (XL), ministère des Transports.

Quant à la correspondance du 4 décembre 1975 et du 6 janvier 1976, échangée entre le conseiller du Comité et le directeur du Contentieux, ministère des Affaires indiennes et du Nord, concernant le DORS/74-179—Règlements concernant les rennes des Territoires du Nord-Ouest—Modification,

*Il est ordonné*,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le directeur du Contentieux, ministère des Affaires indiennes et du Nord.

Quant à la correspondance du 24 novembre 1975 et du 19 janvier 1976, échangée entre le conseiller du Comité et le directeur du Contentieux, ministère des Affaires indiennes et du Nord, concernant le DORS/74-8—Règlement sur le logement d'Indiens qui vivent hors des réserves et d'Esquimaux,

*Il est ordonné*,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le directeur du Contentieux, ministère des Affaires indiennes et du Nord.

Quant à la correspondance du 9 juillet 1975 et du 15 janvier 1976, échangée entre le conseiller du Comité et le directeur du Contentieux, ministère des Affaires indiennes et du Nord, concernant le DORS/74-599, le DORS/75-657—Règlement de 1975 sur la pollution des eaux arctiques à titre expérimental,

*Ordered*,—That Counsel to the Committee correspond further with the Director, Legal Services, Department of Indian and Northern Affairs.

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairmen authorized that correspondence relating to SOR/74-98, SOR/74-415, SOR/75-262, SOR/72-329, SOR/74-79, SOR/75-14, SOR/75-291, SOR/75-299, SOR/73-604, SOR/73-82, SOR/75-143, SOR/74-179, SOR/74-8, SOR/74-599, SOR/75-657, together with comments by Counsel to the Committee relating to SOR/75-292 and SOR/74-8, be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

At 12:33 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*Il est ordonné*,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le directeur du Contentieux, ministère des Affaires indiennes et du Nord.

Le conseiller du Comité répond aux questions.

Les coprésidents autorisent que la correspondance concernant le DORS/74-98, le DORS/74-415, le DORS/75-262, le DORS/72-329, le DORS/74-79, le DORS/75-14, le DORS/75-291, le DORS/75-299, le DORS/73-604, le DORS/73-82, le DORS/75-143, le DORS/74-179, le DORS/74-8, le DORS/74-599, le DORS/75-657, ainsi que les commentaires émis par le conseiller du Comité concernant le DORS/75-292 et le DORS/74-8, soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 12 h 33, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Michael A. Measures

*Joint Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, February 12, 1976

• 1104

[Text]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I think we now have a quorum for purposes of everything but decisions. Mr. McCleave has sent me a message that he will be a little late, so that I shall preside at the beginning and then at the earliest possible moment hand over to that superb master of procedure, the former Deputy Speaker of the House of Commons.

First of all, it is my agreeable duty to welcome a new member of the Committee from the Senate, the Honourable Daniel Riley, who I am sure will be most helpful to us and will add to the legal expertise at our disposal, a point on which I felt keenly as a non-lawyer. I think the more lawyers we have here the better off we shall be, though perhaps some of my nonlegal colleagues might feel that this was overdoing it a bit.

**Senator Riley:** We always protest too loudly when another lawyer is brought in.

• 1105

**Mr. Baldwin:** We have got to have one client here. Perhaps you had not heard of that.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Now, what we have before us this morning, first of all, is— Mr. Counsel, may I call the meeting to order formally.

What we have before us, first of all, is:

SOR/73-36—Canadian Passport Regulations

SOR/73-194—Canadian Consular Fees Regulations

SOR/73-195—Passport Services Fees Regulations

Although we have certain documents about them before us, they deal with Canadian Passport Regulations, Canadian Consular Fees Regulations and Passport Services Fees Regulations. These matters were before the Committee, as you will see from your agenda, on November 24, 1974, and there is a mass of correspondence here on them which I think should be printed herewith.

Mr. Counsel, would you like to comment on the correspondence which has taken place, including, I gather, something that is absolutely hot off the griddle which you have just handed to me. Have the other members got copies of this letter from Mr. Parry also?

**Mr. Graham C. Eglinton (Counsel to the Committee):** Yes, Mr. Chairman. This latest letter arrived from Mr. Parry yesterday and it is again in the nature of a holding letter. The reason I had originally brought these forward again was that such a long period of time has elapsed, and Mr. Parry is not an officer of the Department of Justice and is therefore not under the same constraints as most of the other instruments officers with whom we deal, so I had expected a reply from him rather than his seeking further legal advice from the Department of Justice, which will lead us right back into the maze which I thought in this instance we would escape. But then a further holding letter has come in saying that he is expecting a reply shortly from the Department of Justice, so I imagine that we will be best advised to withhold our hands and wait a little longer. But it has been a severely long time for the Department of Justice and Mr. Parry to have been in

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 12 février 1976

[Interpretation]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je crois que nous avons le quorum à toutes fins pratiques sauf pour prendre des décisions. M. McCleave m'a envoyé un message m'indiquant qu'il serait un peu en retard; j'assumerai donc la présidence au début et je la lui céderai dès que possible, car l'ancien orateur suppléant de la Chambre des communes est un expert de la procédure.

Tout d'abord, j'ai le plaisir d'accueillir un nouveau membre au Comité, l'honorable Daniel Riley, sénateur qui, je suis sûr, par sa compétence en matière juridique, nous sera du plus grand secours, à quoi, je suis très sensible à titre de profane. Je crois que plus nous aurons d'avocats, de juristes ici, mieux cela vaudra, bien que certains de mes collègues qui ne viennent pas de la profession juridique, penseront que j'exagère peut-être un peu.

**Le sénateur Riley:** Nous protestons toujours trop fort lorsqu'on rajoute ici un avocat.

**M. Baldwin:** Il nous faut avoir ici un client, peut-être n'étiez-vous pas au courant de ce fait.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous avons donc à étudier ce matin... monsieur l'avocat, me permettez-vous d'ouvrir officiellement la séance.

Nous avons donc à étudier:

DORS/73-36—Règlement des passeports canadiens.

DORS/73-194—Règlement du Canada sur les droits consulaires.

DORS/73-195—Règlement sur les droits de services de passeports.

Les documents que nous avons devant nous traitent donc du Règlement des passeports canadiens, du Règlement du Canada sur les droits consulaires et du Règlement sur les droits des services de passeports. Comme vous le voyez, d'après l'ordre du jour, ces questions ont été présentées au Comité le 2 novembre 1974, et nous avons ici tout une grande correspondance qui, je le crois, doit être imprimée, au compte rendu des délibérations.

Monsieur l'avocat, pourriez-vous nous apporter vos remarques sur cette correspondance, y compris, je suppose, sur ce sujet brûlant d'actualité, je veux parler de la lettre de M. Parry. Les autres membres en ont eu des copies?

**M. Graham C. Eglinton (avocat auprès du Comité):** Monsieur le président, cette dernière lettre de M. Parry vient d'arriver hier et il s'agit à nouveau d'une lettre qui retarde nos affaires. J'avais soulevé à nouveau ces questions parce qu'il y avait déjà pas mal de temps qui s'était écoulé et pour que M. Parry n'étant pas un agent du ministère de la Justice, et n'étant donc pas lié par les mêmes restrictions que les agents s'occupant de textes réglementaires à qui nous avons d'habitude affaire, j'avais espéré qu'on aurait pu obtenir de lui une réponse. Or, il redemande qu'on obtienne du ministère de la Justice une opinion juridique, ce qui nous replonge dans ce labyrinthe auquel j'avais espéré cette fois-ci, échapper. Puis, nous avons reçu une autre lettre de même nature indiquant que M. Parry attendait sous peu une réponse du ministère de la Justice et je crois donc qu'il vaudrait mieux que nous attendions un peu plus longtemps. Il n'en reste pas moins

[Texte]

conclave over the matter and not to have produced a response.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** But in view of what you have just said, Mr. Eglington, is it worth our while actually printing all these documents at the moment, or had we better hold them?

**Mr. Eglington:** No, I think it would be best if we hold them.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I countermand, then, what I said a moment ago about printing them. They had better just be held until we get the reply from the Department of Justice. I have an uneasy feeling that the reply will be like some we have got before us this morning, which can be summed up in a single and expressive German word—*verboten* you cannot have it.

**Senator Godfrey:** Might I say this brings up a question that I have raised before of the rather leisurely approach that the Department of Justice is taking in this whole matter. It was started by rather the leisurely approach that we took to start with, because the meeting was on November 21, 1974, and our first letter was on March 27, 1975, and then we checked up on their dilatoriness, but there was four months in between. Should we not check up on these people a little bit more than every four months?

**Mr. Eglington:** Well, in the first instance . . .

**Senator Godfrey:** We have already got you on the right path as far as the initial letter is concerned, but how far ahead do you ticket these things?

**Mr. Eglington:** Six months. In the first instance, I should point out, there was no instruments officer for the Department of External Affairs with whom to correspond until March of last year, so nothing could be done. We have found it too difficult with the tiny staff we have to adopt different periods for different types of correspondence, and when departments say that they will do things, we check up with them after six months. Now, in the case of the Department of External Affairs . . .

**Senator Godfrey:** I just want to get this straight. You wait for six months before you check up?

**Mr. Eglington:** Yes, but if a department has promised action in the way of putting forward an amendment to regulations, and that sort of thing, it takes them at least that long, and, as I have discovered, longer, to get it through all the hoops.

As far as the Department of External Affairs is concerned, Mr. Parry, whom I have met on occasion, is an exceptionally busy man. He is one of these people who are absolutely swamped with work and for a while I thought it only fair to . . .

**Mr. Baldwin:** He should be in a museum.

• 1110

**Mr. Eglington:** . . . forbear. But he did offer on a number of occasions, holding letters without my even asking him, which I suppose was meant to show that the file was not lost whether or not it was under active consideration. Then finally I thought it proper to bring it forward to the Committee to see whether the Committee wanted a sterner

[Interprétation]

qu'à mon avis, le conclave du ministère de la Justice et de M. Parry a duré assez longtemps et que nous n'avons toujours pas de réponse.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Compte tenu de ce que vous venez de dire, monsieur Eglington, est-ce que vous pensez que nous devons consigner au compte rendu des délibérations de ce jour tous ces documents ou attendre?

**M. Eglington:** Je crois qu'il vaudrait mieux les conserver.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je reviens donc sur ce que j'avais dit plus tôt, au sujet de ces documents et nous allons le réserver jusqu'à ce que nous recevions une réponse du ministère de la Justice. Je crains un peu que ladite réponse ne ressemble beaucoup à ce que nous avons devant nous ici ce matin et qui peut se résumer en un mot allemand—*verboten*.

**Le sénateur Godfrey:** Cela en revient à ce que j'avais dit plus tôt, c'est-à-dire que la façon nonchalante dont le ministère de la Justice a traité toute cette question a fait suite à la façon nonchalante dont nous avons lancé l'affaire puisque notre séance avait eu lieu le 21 novembre 1974, et notre première lettre n'avait été envoyée que le 27 mars 1975. Ensuite, nous avons commencé à nous inquiéter de leur lenteur, mais il ne s'en est pas moins passé 4 mois entre temps. Vous ne pensez pas que nous devrions examiner ce que font ces gens un peu plus souvent?

**M. Eglington:** Pour tout dire, à l'origine . . .

**Le sénateur Godfrey:** Nous avons indiqué ce qu'il en était pour la première lettre, mais quels sont vos délais pour vérifier ces affaires?

**M. Eglington:** Il nous faut six mois. Au début, jusqu'en mars de l'an dernier, nous n'avions trouvé aucun agent s'occupant de textes réglementaires au ministère des Affaires extérieures avec lequel nous puissions correspondre. Avec le peu de personnel dont nous disposons la vérification se fait plus ou moins rapidement selon le genre de correspondance et lorsque les ministères nous indiquent qu'ils vont prendre des mesures, nous ne vérifions l'affaire que six mois plus tard. En fait, dans le cas du ministère des Affaires extérieures . . .

**Le sénateur Godfrey:** J'aimerais mettre bien au clair cette question: vous attendez six mois avant de faire une vérification?

**M. Eglington:** Oui, mais lorsque le Ministère a promis de prendre des mesures, comme par exemple, de rédiger un amendement à un règlement, etc., il faut avouer qu'il faut ce délai, comme j'ai pu me rendre compte, et même plus, pour que l'amendement puisse franchir toutes les étapes nécessaires.

En ce qui concerne le ministère des Affaires extérieures, M. Parry, que j'ai eu l'occasion de rencontrer, est un homme exceptionnellement occupé. C'est un de ces hommes qui sont complètement inondés de travail et j'ai pensé qu'il serait juste, pour un certain temps, de . . .

**M. Baldwin:** Il faudrait l'exposer dans un musée.

**M. Eglington:** . . . m'abstenir. Il a cependant proposé, un bon nombre de fois, de retenir des lettres sans même que je le lui demande, et ce, je suppose, afin de m'indiquer que le dossier n'était pas perdu, même si on n'y travaillait pas activement. Enfin, j'ai pensé qu'il serait bon de soulever la question auprès du Comité afin de savoir si ce dernier



[Text]

edict to issue that reply to its concerns. But then yesterday the fresh letter arrived.

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, I think Senator Godfrey is bringing up a very excellent point, particularly from the point of view that departments, I assume, have to consider priorities in their duties. It is very nice for us to say we want to get some action, but I do not know where our priority fits in with theirs.

Maybe there could be a feeling out of this by our counsel with various departments. I do not think we should necessarily be pushing if they have much higher priorities or they are short of staff or they have some valid reasons, but where this is not the case then I think we should be fairly pushy about it.

**Senator Godfrey:** The very fact that this man is busy is the very reason we should write him more often. It is only the squeaky wheel that gets the action, as well as the oil.

I think enough has been said on the subject. I think we should just have a follow up more quickly than would be indicated.

**Mr. Eglington:** We do need the co-operation of these people, particularly in the light of recent events. I have tried not to harass people unduly when I thought they were genuinely attempting to co-operate. When people like the Department of Agriculture, for instance, let three months go by without replying, I am satisfied it is because they are attempting to find out the answers from the field, because their usual responses are quite swift.

**Mr. Robinson:** With regard to this whole question of co-operation, it seems to me there is a thread running through our agenda today, and it has in the recent past, too, whereby departments may be inclined to say, under the guise of not being able to give legal opinions, that they are not really giving us information that we were previously getting. I really question very sincerely whether we are getting as much information now from departments as we were up to the point where they started talking about whether they were giving legal opinions or giving advice or just being helpful. I think this is an area we really have to take a look at.

When you look at our agenda today, there are some parts of it where the department is merely saying, "I cannot give you an opinion, I cannot give you an opinion, I cannot give you an opinion." I think this is totally wrong. There is certainly something wrong here if we cannot get some sort of answer from a department. I do not know whether you are going to call it just being helpful or giving advice or a legal opinion; there certainly is a difference as to whether it is advice or a legal opinion that is being given. These officers are in their various departments and I think they should give us some kind of response. I do not think it is satisfactory, certainly not for me and I am sure not for the Committee, if all they do is just say, "We are not allowed to give a legal opinion."

I would be interested in what the other members think of this.

[Interpretation]

voudrait que nous pressions l'affaires afin d'obtenir une réponse. Mais voilà qu'hier une nouvelle lettre nous est parvenue.

**M. Robinson:** Monsieur le président, je pense que le sénateur Godfrey soulève une excellente question, en ce qui concerne surtout le fait que les ministères doivent, je suppose, tenir compte des priorités de leur travail. Il nous est très facile de dire que nous voulons une réponse, mais je ne sais pas comment nos priorités cadrent avec les leurs.

Notre conseiller pourrait peut-être consulter certains ministères à ce sujet. Je ne crois pas que nous devions insister s'ils ont d'autres priorités, s'ils manquent de personnel, ou s'ils ont une raison pertinente; toutefois, si nous sommes certains du contraire, nous devrions insister.

**Le sénateur Godfrey:** Le fait même que cet homme soit occupé justifie que nous lui écrivions plus souvent. Ce n'est qu'à la roue qui grince que l'on porte attention et que l'on met de l'huile.

Je pense en avoir assez dit à ce sujet, et trouve que nous devrions suivre l'affaire plus rapidement qu'on ne semble l'avoir fait.

**M. Eglington:** Nous avons besoin de la collaboration de ces gens, compte tenu surtout des événements récents. J'ai essayé de ne pas tracasser inutilement les personnes dont je pensais qu'elles essayaient vraiment de nous apporter leur collaboration. Quand, par exemple, les fonctionnaires du ministère de l'Agriculture prennent trois mois à nous répondre, je me dis avec plaisir que c'est parce qu'autrement, d'habitude, ils nous répondent très rapidement.

**M. Robinson:** En ce qui concerne cette question de collaboration, il me semble qu'il y a un fil conducteur dans notre ordre du jour d'aujourd'hui, fil que l'on trouve également dans les ordres du jour de ces derniers temps, à savoir que les ministères, sous prétexte d'être incapables de nous donner une opinion judiciaire, ne nous fournissent plus les renseignements que nous obtenions auparavant. Je me demande vraiment si les ministères nous donnent maintenant autant de renseignements qu'ils nous en donnaient avant de se demander s'ils fournissaient une opinion judiciaire, un conseil, ou de l'aide tout simplement. Je pense que c'est une question que nous devrions vraiment examiner.

En étudiant l'ordre du jour d'aujourd'hui, on s'aperçoit de certaines situations où le ministère se contente de dire «je ne peux pas vous donner d'opinion, je ne peux pas vous donner d'opinion, je ne peux pas vous donner d'opinion.» Tout cela va très mal. Je pense qu'il y a certainement quelque chose qui cloche si nous ne pouvons obtenir une réponse quelconque d'un ministère. Je ne sais pas si nous voulons parler d'aide, de conseil ou d'opinion judiciaire; il y a évidemment une différence entre un conseil et une opinion judiciaire. Ce sont ces fonctionnaires qui se trouvent sur place, dans les ministères, et je pense qu'ils devraient nous fournir une réponse. Je ne crois pas que le Comité ou moi-même puissions nous contenter de nous entendre dire «il ne nous est pas permis de donner d'opinion judiciaire.»

Je serais intéressé de savoir ce que les autres en pensent.

[Texte]

**Senator Godfrey:** Yes, this is a fact of Mr. Eglington's argument. If I were Mr. Parry and I were having trouble getting something out of the Department of Justice, which is what he is having, and it is no reflection on Mr. Parry, I would be delighted to have a letter from Mr. Eglington after about a month or six weeks that I could then pass along to the Department of Justice to try to get some action on it. Mr. Parry is not going to be offended because he is not the one that is holding it up.

**Mr. Baldwin:** Between what Senator Godfrey has said and Mr. Robinson has said, we are covering the waterfront here, and I think properly so. Are we going to be met with a situation where, when there is any difficulty or any problems, they evade those problems by going to the Minister of Justice?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** And then they clam up.

**Mr. Baldwin:** Yes. Surely, if they have legal advisers—I have great respect for the Minister of Justice, but they lose their share of cases, too. The Supreme Court and our courts have held that the Minister's advisers are human and wrong from time to time. It would seem to me that if you have people, as most departments do, who are legally trained, who have a particular, maybe sometimes narrow but certainly adequate, knowledge of the particular subject matter, but their seeking to find refuge behind their capacity of going to the Minister of Justice and getting answers from him, makes our whole approach, really, very, very difficult. It puts our counsel in a difficult spot, it puts us in a difficult spot.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I think Mr. Robinson is quite correct in saying that we are getting less and less information and that in a great many cases we are just being fobbed off with this recorded message.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Eglington.

• 1115

**Mr. Eglington:** Mr. Parry is not an officer of the Department of Justice, and he would therefore, I imagine, be able to respond on his own account; and I am not at all sure why he has had to consult officers of the Department of Justice.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I think as far as this following up over a particular period is concerned, we have to leave a good deal to the judgment of our counsel who knows these people that he is dealing with. He has found some are generally co-operative, and when they are slow in a certain case, I think he is justified in thinking the slowness is probably not deliberate. On the other hand, if he finds certain people are unco-operative, then it may be necessary to follow up and jog their elbows rather oftener. But I think we have to leave a certain amount to the judgment of our counsel.

I should say, both he and she, I am sorry, I was inadvertently a male chauvinist at that moment.

I think we have to leave it to the judgment of our two counsel, to some extent at least, whether they follow up regularly and often on these people and bother the life out of them and sting them as if they were mosquitoes after their prey, or whether they treat them with a certain delicacy. There is, after all, the old saying that you can catch more flies with honey than with vinegar, and we do not want to put people's backs up unnecessarily.

[Interprétation]

**Le sénateur Godfrey:** Oui, cela se rapporte à ce que disait M. Eglington. Si j'étais M. Parry et que j'avais, comme lui, des difficultés à obtenir quelque chose du ministère de la Justice, ceci dit sans vouloir jeter la pierre à M. Parry, je serais heureux de recevoir une lettre de M. Eglington après un mois ou six semaines, lettre que je pourrais alors envoyer au ministère de la Justice pour essayer d'obtenir ce que je voudrais. M. Parry ne se sentirait pas visé, puisqu'il n'est pas responsable du retard.

**M. Baldwin:** Je trouve que les propos du sénateur Godfrey et de M. Robinson couvrent parfaitement le terrain, à bon escient d'ailleurs. Les ministères vont-ils pouvoir, pour chaque difficulté ou problème, échapper au problème en s'en remettant au ministre de la Justice?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ça leur permet de garder le silence.

**M. Baldwin:** Évidemment. Enfin, s'ils ont des conseillers judiciaires... sauf tout le respect que j'ai pour le ministre de la Justice, son ministère n'en perd pas moins certaines causes. La Cour suprême et les tribunaux ont prouvé que les conseillers du Ministre sont humains et capables d'erreurs de temps à autre. Il me semble que, comme la plupart des ministères disposent de personnes qui ont une formation judiciaire et une connaissance, parfois limitée, mais certainement adéquate de la question qui nous intéresse, ils pourraient y recourir; mais ils profitent de l'occasion qui leur est donnée de s'en remettre au ministre de la Justice pour s'y réfugier et attendre ses réponses, ce qui rend évidemment notre travail extrêmement difficile. Cela met notre conseiller juridique dans une situation délicate, tout comme nous d'ailleurs.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je crois que M. Robinson a raison de dire que nous obtenons de moins en moins de renseignements et que dans bien des cas on ne nous chante en fait que le même refrain.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Eglington.

**M. Eglington:** M. Parry n'est pas un employé du ministère de la Justice et il devrait donc être capable de répondre lui-même. Je ne comprends pas vraiment pourquoi il a dû consulter les hauts fonctionnaires du ministère de la Justice.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** A mon avis en ce qui concerne le fait de poursuivre une question pendant un certain temps, nous devons laisser carte blanche à notre conseiller juridique qui connaît à qui il a affaire. Il les a trouvés en général coopératifs, et si la réponse se fait attendre dans certains cas, il a raison de ne pas croire que ce retard est délibéré. En revanche, s'il trouve que certains ne font jamais preuve de collaboration, il peut juger nécessaire de les presser quelque peu. Nous devons lui faire confiance.

Je ne dois pas non plus oublier notre conseiller.

Nous devons donc faire confiance au jugement de nos deux conseillers juridiques, du moins dans une certaine mesure, quand ils décident de revenir continuellement à la charge dans certains cas ou de traiter ces personnes avec plus de ménagements. Car, après tout, on n'attrape pas les mouches avec du vinaigre, et il ne sert à rien d'embêter les gens inutilement.



[Text]

On the other hand, of course, we have the correspondence and if we think in any case that our counsel have been too easy with these Johnnies, we can always say to them, go after them harder and oftener. But I do not think we should spend too much time on this particular matter after the explanations that we have had.

**Senator Godfrey:** I will just keep bringing it up if I think there is not the sense of urgency displayed by our staff which I think there should be.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Exactly.

**Senator Godfrey:** I have been doing it for years in my own office and I will continue to do it here.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Exactly. That is it. I say that when any of us feel that the thing is being too slow, then we can call counsel's attention to it; but I think we have to leave, ordinarily, a certain amount to their judgment and discretion.

**Mr. Eglington:** Both Mr. Parry and the officers at the Privy Council Office will have read all this.

**Senator Godfrey:** Right.

**Mr. Robinson:** There is one further question I would like to ask . . .

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** . . . Mr. Chairman, before we leave the topic, and that is, would I understand that when we correspond with departments other than Justice, we do get advice and/or legal opinions?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** For the most part, no, because most of the legal officers of the departments, I think I am correct in saying, are themselves officers of the Department of Justice and therefore come under the ban, the prohibition, which has been issued by Mr. Thorson. Is that not correct, Mr. Counsel?

**Mr. Eglington:** There are very few who are not officers of the Department of Justice, and Justice staffs not only departments of state but many of the boards, like the Atomic Energy Control Board, National Energy Board, and so on. Mr. Parry is one of the few people who are not, together with Mr. Macauley, at the Parole Board.

**Mr. Robinson:** This is the point that I am trying to make, that it seems to me that all of the departments have people who are responsible to the Department of Justice, and therefore we are completely hampered in dealing with the departments.

**Mr. Eglington:** That is right.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you. Perhaps we can turn to SOR/74-98, if I can be heard in this voice screened somewhat by Halifax weather. No, I do not place any blame, Senator Riley, on Saint John. It is nice to see you as a member.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mr. Cochairman, if you are having difficulty with your throat, do you want me to do something? I do not want you to be the victim of my laziness.

[Interpretation]

De toute façon, nous avons les lettres pour vérifier et, si nous croyons que nos conseillers n'ont pas fait preuve de suffisamment de vigueur, nous n'avons qu'à leur demander d'être plus expéditifs. Après les explications que nous venons de recevoir, il ne sert à rien de perdre trop de temps là-dessus.

**Le sénateur Godfrey:** Je continuerai d'en parler tant que je n'aurai pas l'impression que l'on se montre suffisamment pressé.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est bien ça.

**Le sénateur Godfrey:** Il y a des années que je fais cela dans mon propre bureau et je vais le faire ici.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est ce qu'il faut. Si l'un d'entre nous a l'impression que les choses ne vont pas assez vite, nous pouvons le faire savoir aux conseillers; mais d'ordinaire, nous devons leur laisser la bride sur le cou.

**M. Eglington:** M. Parry et les hauts fonctionnaires du Conseil privé devront lire ces délibérations.

**Le sénateur Godfrey:** Et comment!

**M. Robinson:** J'aimerais poser une autre question . . .

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Robinson.

**M. Robinson:** . . . Monsieur le président, avant que nous changions de sujet, j'aimerais savoir si lorsque nous écrivons à d'autres ministères que celui de la Justice, nous recevons des conseils juridiques.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** La plupart du temps, non, car la plupart des conseillers juridiques des ministères font en fait partie du personnel du ministère de la Justice et doivent donc se soumettre à l'interdiction décrétée par M. Thorson. N'est-ce pas, monsieur le conseiller?

**M. Eglington:** Très peu ne font pas partie du ministère de la Justice, car ce ministère ne fournit pas seulement des avocats aux autres ministères, mais encore aux organismes gouvernementaux comme la Commission de contrôle d'énergie atomique, l'Office national de l'énergie, etc. M. Parry est l'un des rares qui n'en fait pas partie, ainsi que M. Macauley de la Commission des libérations conditionnelles.

**M. Robinson:** C'est précisément là où je veux en venir, car comme tous les avocats des divers ministères sont délégués par le ministère de la Justice, toutes nos relations avec eux sont faussées.

**M. Eglington:** C'est exact.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci. Peut-être pouvons-nous passer aux DORS/74-98, si l'on peut m'entendre malgré la voix éraillée due au climat de Halifax. Je ne blâme personne à Saint-Jean, sénateur Riley. C'est bien de vous trouver membre du Comité.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur le coprésident, si vous avez trop mal à la gorge, voulez-vous que je fasse quelque chose? Je ne veux pas que vous soyez victime de ma paresse.

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I have to warm up a little bit for the speech this afternoon on the freedom of information, and if I cannot make it in a few sentences here this morning, I will never be able to make it this afternoon.

SOR/74-98 had been before us on three different occasions, March 6, April 24 and November 13, 1975, and the letter from Mr. Carvell to Mr. Eglington printed herewith of January 12, 1976, indicates a full victory for the work of this Committee.

The St. Lawrence Seaway Authority

January 12, 1976

Mr. G. C. Eglington, Esq.,  
Counsel,  
Standing Joint Committee on  
Regulations.

Dear Mr. Eglington,

Belated thanks for your letter of November 24th, past. Commitments to our labour negotiations have delayed my turning to the matter of the propriety of our surcharges on overdue toll accounts.

In the face of the Committee's objections and the support of the Legal Adviser to the Privy Council Office, we are removing the surcharge feature from the Regulations.

I assume that this meets your concern.

Yours very truly,

John T. Carvell,  
Counsel.

**Mr. Eglington:** Incidentally, Mr. Chairman, it might be an appropriate occasion for response to the letter that you received from the Minister of Justice suggesting the tidying up of amendments to statutes and that the St. Lawrence Seaway be given the authority to impose surcharges since they seem to regard it as an essential part of operating the Seaway effectively.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** But they have not provided for it in our original regulations, so in this sense we brought a matter of good housekeeping to their attention.

• 1120

The next items is SOR/74-415 on Weights and Measures Regulations and SOR/75-262 on the same topic with correspondence by Mr. Eglington to Miss Robertshaw of September 2, 1975 on the former and the reply of December 19; similarly, Mr. Eglington's and Miss Robertshaw's, of September 2 on the latter and the reply, again, of December 19 on the latter. The Committee wants these to be printed in its proceedings. Mr. Eglington, what do you think?

**Mr. Robinson:** The letters?

[Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Il faut que je me réchauffe un peu la voix avant le discours que je prononcerai cet après-midi sur la liberté de l'information. Alors, si je ne peux dire quelques phrases ici ce matin, je ne serai jamais capable de lire le discours au complet cet après-midi.

Le DORS/74-98 nous a été soumis trois fois, le 6 mars, le 24 avril et le 13 novembre 1975, et la lettre qu'a reçue M. Eglington de M. Carvell, le 12 janvier 1976, et qui est imprimée ci-après, indique une victoire entière pour le Comité.

Administration de la voie maritime du Saint-Laurent

Le 12 janvier 1976

Monsieur G. C. Eglington  
Conseiller  
Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires,

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre datée du 24 novembre dernier. M'étant consacré aux négociations salariales, je n'ai pu me pencher sur la question de l'opportunité de la surtaxe sur les péages qui n'ont pas été réglés dans les délais requis.

Face aux objections du Comité et à celles du conseiller juridique du Bureau du Conseil privé, nous avons décidé de retrancher cette surtaxe du Règlement.

J'espère que ceci saura vous satisfaire et vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

Le Conseiller  
John T. Carvell

**M. Eglington:** Incidemment, monsieur le président, ce serait une bonne occasion de faire suite à la demande du ministre de rendre les amendements conformes aux statuts et de permettre à l'administration de la voie maritime du Saint-Laurent d'imposer une surtaxe que cette dernière juge indispensable à son fonctionnement efficace.

**Le coprésident (M. McCleave):** Comme cela n'a pas été inséré dans les règlements à l'origine, nous avons le mérite de leur avoir signalé ce point de régie interne.

Les prochains règlements à l'étude sont DORS/74-415, Règlement sur les poids et mesures et DORS/75-262 sur la même question et l'échange de correspondance entre M. Eglington et M<sup>lle</sup> Robertshaw, en date du 2 septembre et du 19 décembre 1975, et que le Comité désire annexer aux procès-verbaux de la séance d'aujourd'hui. Monsieur Eglington, qu'en pensez-vous?

**M. Robinson:** Des lettres?



[Text]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes.

Mr. Robinson: Well, I think we would want the letters printed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right, printed herewith.

September 2, 1975

Miss C. Robertshaw,  
Legal Adviser,  
Department of Consumer & Corporate Affairs,

Re: SOR/74-415, Weights and Measures Regulations

Dear Miss Robertshaw:

The above Regulations were considered by the Committee on 26th June last (33:19-33:22) when special attention was paid to sections 40 and 41. It was also noted that the enabling statute is not the Weights and Measures Act R.S.C. 1970 c. W-7 (repealed) but the Weights and Measures Act, 1971, 19-20-21 Eliz. II cap. 36. Notwithstanding section 32(1)(a) of the Interpretation Act, the Committee considers that it is helpful, not to say necessary, that, where statutes are not those as found in the Revised Statutes, the reference for them, and to any amendments affecting the enabling sections recited, be given in the preamble to regulations so that the subject may know precisely what statutory authority is relied upon.

Having considered sections 10(g) and 29(b) and (c) of the Act the Committee was of the view that sections 40(2)(i) and 41(1)(i) of the Regulations might be accounted as *ultra vires* as requiring persons to report on *matters of law*, namely, whether "devices", as repaired, altered or adjusted, meet all the requirements of the Act and the Regulations. The Committee did not see that these two particular reporting requirements could be covered as "specifying the manner in which a report shall be made..." or as being of the "nature of any adjustment, alteration or repair made to a device".

In view of the penalty provisions of section 29(b) of the Act, the Committee was also exercised by the risk of self-incrimination caused by the enforcement of sections 40(2)(i) and 41(1)(i) of the Regulations.

When you have considered the Committee's views, you might care to let me have your response in the usual way.

Yours sincerely,  
G. C. Eglington,  
Counsel.

December 19, 1975

Mr. G. C. Eglington  
Counsel  
Standing Joint Committee on  
Regulations and Other  
Statutory Instruments.

[Interpretation]

Le coprésident (M. McCleave): Oui.

M. Robinson: Nous tenons, je pense, à ce que les lettres soient imprimées.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien, elles figurent au compte rendu des délibérations.

Le 2 septembre 1975

Mademoiselle C. Robertshaw  
Conseiller juridique  
Ministère de la Consommation et des Corporations

Objet: DORS/74-415, Règlement sur les poids et mesures

Mademoiselle,

Le 26 juin dernier (33:19—33:22), le Comité a étudié le règlement mentionné ci-dessus, et plus particulièrement les articles 40 et 41. On a également noté que le statut d'autorisation dans ce cas n'est pas la Loi sur les poids et mesure S.R.C. 1970 c.W-7 (abrogée), mais bien la Loi sur les poids et mesures de 1971, 19-20-21 Eliz. II, c.36. Nonobstant l'alinéa 32(1)a) de la Loi d'interprétation, le Comité considère qu'il est utile, voire nécessaire, que lorsque les statuts ne sont pas les mêmes que ceux qui figurent dans les statuts révisés, leur référence de même que celle de toute modification concernant les articles d'autorisation cités, apparaisse dans l'avant-propos du règlement de façon qu'on puisse savoir précisément à quel texte réglementaire on se reporte.

Après avoir étudié le paragraphe g de l'article 10 et les paragraphes b et c de l'article 29 de la loi, le Comité a conclu que l'alinéa 40(2)i) et l'alinéa 41(1)i) du règlement devraient être considérés comme inconstitutionnels puisse qu'ils exigent que les personnes fassent rapport sur des questions de droit, notamment pour déterminer si des «instruments» qui ont été réglés, modifiés ou réparés sont conformes aux dispositions de la loi et du règlement. Le Comité considère que ces deux exigences concernant les rapports ne sont pas décrites par l'expression «spécifiant la façon dont ce rapport doit être fait...» ou une concernant pas la «nature d'un réglage, d'une modification ou d'une réparation apportés à un instrument».

Étant donné les pénalités prévues au paragraphe b de l'article 29 de la loi, le Comité y voit également un risque d'auto-incrimination que peut entraîner l'application de l'alinéa 40(2)i) et de l'alinéa 41(1)i) du règlement.

J'aimerais recevoir vos commentaires sur les vues du Comité. Veuillez agréer, Mademoiselle, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le Conseiller juridique,  
G. C. Eglington

Le 19 décembre 1975

Monsieur G. C. Eglington  
Conseiller  
Comité mixte permanent des  
règlements et autres textes réglementaires  
Le Sénat du Canada

[Texte]

RE: SOR/74-415—Weights and Measures Regulations

Dear Mr. Eglington:

I have referred your comments regarding the above-noted regulations to the Director, Legal Metrology. The Director has advised as follows:

“The points raised by the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments, as reported by Mr. Eglington, will be carefully studied at the time the next major revisions to the Regulations are being considered.

In the meantime it might be pointed out that the requirements incorporated in Sections 40(2) (i) and 41(1) (i) are in the nature of a relief to the person “altering, adjusting or repairing a device”. Thus a simple statement to the effect that the device as left meets the technical requirements of the Regulations, including the specifications incorporated in Part V, might serve to lift the burden from the repairman of furnishing a detailed account to the department of the alterations, adjustments or repairs effected, the results of all tests, whether the accuracy of weighing or measuring as performed by the device meets the prescribed limits of error, etc. The furnishing of such detailed information could in many cases require a considerable effort on the part of the repairman.”

If you wish any further information respecting these regulations, please advise.

Yours truly,

C. Robertshaw  
Legal Adviser  
Department of Consumer  
and Corporate Affairs.

September 2, 1975

Miss C. Robertshaw,  
Legal Adviser,  
Department of Consumer and Corporate Affairs.

Re: SOR/75-262, Weights and Measures Regulations,  
amendment

Dear Miss Robertshaw:

The above amendment was also considered by the Committee on 26th June last (33:22-33:23). Naturally, the Committee desires the citation for the present Weights and Measures Act to be given in the case of amendments to the Regulations.

The Committee has been considerably exercised of late by what it sees as the illegal use of the dispensing power in all manner of situations in which its use is not expressly provided for by statute. In this instance, the Committee noted that section 10(q) (not 10(g), as recited in the amendment) specifically provides for dispensations in favour of “any class, type or design of device...”. Consequently, the Committee wishes to be reassured that all the 115 items exempted by this present amendment are designs of devices, and not individual weighing, dispensing, etc. machines.

[Interprétation]

Objet: DORS/74-415—Règlement sur les poids et mesures

Monsieur,

J'ai communiqué vos observations portant sur le règlement susmentionné au directeur de la Métrologie Légale. Ce dernier a répondu en ces termes:

«Les points soulevés par le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, tels qu'ils nous ont été rapportés par M. Eglington, seront soigneusement étudiés au moment des prochaines révisions importantes du règlement.

Il faudrait peut-être ajouter que les exigences stipulées aux alinéas 40(2)(i) et 41(1)(i) visent à dégager de toute responsabilité la personne qui «modifie, règle ou répare un instrument». De ce fait, une simple déclaration précisant que l'instrument en l'état répond aux exigences techniques du règlement ainsi qu'aux prescriptions énumérées dans la partie 5, peut dégager celui qui a réparé l'instrument de l'obligation de fournir au ministère une description détaillée des modifications, réglages et réparations effectués, et des résultats de tous les essais, par exemple, si les données de pesage et de mesurage effectués pas l'instrument s'inscrivent dans les tolérances prescrites, etc. Dans bien des cas, une pareille description peut exiger un effort considérable de la part de celui qui répare l'instrument».

Si vous désirez de plus amples renseignements concernant ces règlements, veuillez nous en informer.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Conseiller juridique  
Ministère de la Consommation  
et des Corporations  
C. Robertshaw

Le 2 septembre 1975

M<sup>lle</sup> C. Robertshaw  
Conseiller juridique  
Ministère de la Consommation et des Corporations

Objet: DORS/75-262, Règlement sur les poids et mesures—Modification

Mademoiselle,

Lors de sa réunion du 26 juin dernier (33:22—33:23), le Comité a également étudié la modification susmentionnée. Le Comité souhaite évidemment que la citation de la Loi actuelle sur les poids et mesures soit donnée lorsqu'il s'agit d'apporter des modifications au règlement.

Le Comité se préoccupe considérablement de ce qu'il considère comme l'exercice illégal du pouvoir de dispense dans tous les cas où l'exercice de ce pouvoir n'est pas clairement autorisée par une loi écrite. A cet égard, le Comité a pris note que le paragraphe q) de l'article 10 (et non pas le paragraphe g) de l'article 10, comme il est mentionné dans la modification) autorise de façon précise des exemptions dans le cas de «toute classe, tout type ou modèle d'instrument...». En conséquence, le Comité désire obtenir la preuve que l'ensemble des 115 articles visés par la présente modification sont des modèles d'instrument et non pas des appareils individuels de pesage, de dispensation, etc.



[Text]

The Weights and Measures Act and Regulations are not the easiest matters to comprehend and the Committee would like to know why so many and varied exemptions from the provisions of the Act should be necessary.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

December 19, 1975

Mr. G. C. Eglington  
Counsel  
Standing Joint Committee on  
Regulations and Other  
Statutory Instruments.

RE: SOR/75-262, Weights and Measures Regulations,  
Amendment

Dear Mr. Eglington:

I have referred your enquiry regarding the above-noted amendment to the Director, Legal Metrology, for comment. The explanation given is as follows:

"The listing which appears as Schedule I embraces "classes, types or designs of devices" which are exempted from certain provisions of the Act pursuant to the provisions of Section 10(q) of the Act and subject to the conditions prescribed in Section 5 of the Regulations (SOR/74-415). It might be noted that in certain cases the "class" may be a class of one device only which is installed "in a location approved by the Minister" in accordance with Section 5(a) of the Regulations.

The following explanation may serve to clarify the reasons for listing a class of device in Schedule I.

The majority of devices intended for use in trade, such as scales, volumetric meters, linear measuring devices, etc., must be "approved" before they can legally be used in trade. The "approval process" is normally carried out by subjecting a sample of the device to a series of tests in the Standards Laboratory of the Department of Consumer and Corporate Affairs in order to determine whether the device meets the prescribed accuracy requirements and also whether the device is likely to continue to measure accurately when used in trade-service for a period of one or two years.

There are some devices, however, which are so large that they cannot be tested in the Standards Laboratory or which are intended to be used in trade under conditions which cannot be properly simulated in the laboratory. In such cases the most convenient way of assessing the accuracy and reliability of that type of device is to allow a restricted number of devices of that type to be used in trade (before formal approval) for a limited period of time and under the close scrutiny of the Weights and Measures Inspection Service. Such types of devices are those listed in Schedule I of the Regulations.

[Interpretation]

La Loi et le Règlement sur les poids et mesures sont des textes qui sont assez difficiles à comprendre et le Comité aimerait savoir pourquoi il est nécessaire de faire tant d'exceptions aux dispositions de la loi.

Veuillez agréer, Mademoiselle, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le conseiller juridique,  
G. C. Eglington

Le 19 décembre 1975

Monsieur G. C. Eglington  
Conseiller  
Comité mixte permanent des  
règlements et autres  
textes réglementaires

Objet: DORS/75-262, règlement sur les poids et mesures, modification

Monsieur,

J'ai communiqué votre demande au sujet de la modification citée plus haut, au directeur de la Métrologie Légale afin d'obtenir une réponse. Voici l'explication qu'il m'a donnée:

«La liste qui apparaît dans l'annexe 1 comprend «les catégories, les types ou modèles des instruments» qui sont exemptés de l'application de certaines dispositions de la Loi, en vertu des dispositions du paragraphe 10(q) de la Loi, et sont soumis aux conditions prescrites à l'article 5 du règlement (DORS/74-415). Il est à remarquer que dans certains cas, il peut s'agir d'une catégorie ne comprenant qu'un seul instrument installé «en un lieu approuvé par le Ministre», conformément au paragraphe 5(a) du Règlement.

L'explication suivante permettra peut-être de clarifier les raisons pour lesquelles une catégorie d'instruments est inscrite à l'Annexe 1.

La majorité des instruments devant être utilisés dans le commerce, tels que les balances, les compteurs volumétriques, les instruments de mesure linéaire, etc., doivent être approuvés «avant d'être légalement utilisés commercialement». «Le processus d'approbation» comprend normalement la présentation d'un modèle de l'instrument pour des essais au Laboratoire des normes du ministère de la Consommation et des Corporations, afin de déterminer si l'instrument répond aux normes de précision prescrites et s'il pourra continuer à mesurer de façon précise lorsqu'il sera utilisé commercialement, durant une période d'un ou deux ans.

Toutefois, il existe quelques instruments dont le volume interdit tout essai au Laboratoire des normes, ou qui sont destinés à être utilisés commercialement dans des conditions qui ne peuvent être vraiment recréées au Laboratoire. Dans ces cas, le meilleur moyen d'en vérifier l'exactitude et la fiabilité est de permettre l'utilisation commerciale d'un nombre restreint d'instruments de cette catégorie (avant l'approbation officielle) pour une période de temps limitée et sous la surveillance étroite du service d'inspection des poids et mesures. Ces catégories d'instruments figurent à l'Annexe 1 du Règlement.

## [Texte]

Thus the schedule appearing in the above-mentioned Amendment to the Weights and Measures Regulations represented an up-to-date listing of the various types of devices which would be permitted to be used in trade pending a final assessment of their suitability or otherwise to be designated as approved devices.

When approval of a particular type is granted, the type will be removed from Schedule I and the type will be given an "approval number" and henceforth treated like any other approved type of device. On the other hand, if the type of device proves not to be acceptable for general trade use, it will also be deleted from Schedule I but it will then no longer be legal to use it in trade.

As can be seen, Schedule I will require frequent amendments, either to delete certain types which have been approved or "disapproved" or to add new types of devices which are submitted in the hope of being approved for use in trade."

If you require any further explanation, please advise.

Yours truly,

C. Robertshaw  
Legal Adviser  
Department of Consumer and  
Corporate Affairs

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Eglington, do you have a comment on both of these matters?

**Mr. Eglington:** Well, in the first one, SOR/74-415, Miss Robertshaw has reported the Committee's concerns about whether Sections 40(2)(i) and 41(1)(i) are *intra vires* will be taken under careful scrutiny at the next major revision of the regulations. That is the sort of thing, Senator Godfrey, that we check on after six months to see whether they have revised them or they intend to, or that sort of thing.

The explanation is given that the sections were put there in order to save the repairman the bother of reporting detailed matters of fact by allowing him to report a statement of law that the machinery satisfied the act and the regulations.

**Mr. Robinson:** Are you satisfied with the explanation that is given?

**Mr. Eglington:** I think we are in the position where the best course would be to wait a reasonable amount of time to see whether a revision is coming forward. Then we will have to jump.

**Mr. Robinson:** I wonder, in doing that would we also find out when they will be making their revision of the regulations?

**Mr. Eglington:** Yes.

**Senator Lafond:** What is "legal metrology"?

**Mr. Eglington:** I knew somebody would ask that, so I rang Miss Robertshaw to find out. Legal metrology relates to metres, that is, measuring devices not measurements. The Director of the Bureau of Legal Metrology and Laboratory Services administers the Weights and Measures Act, Gas Inspection Act and the Electricity Inspection Act. That bureau is part of the Consumer Standards Directorate, which is in turn part of the Bureau of Consumer

## [Interprétation]

Ainsi, l'Annexe que l'on trouve dans le règlement modifié sur les poids et mesures, mentionné plus haut, représentait une liste récente des différentes catégories d'instruments qui peuvent être utilisés dans le commerce moyennant une évaluation finale de leur efficacité ou qui attendent d'être approuvés.

Lorsqu'un type particulier d'instruments est approuvé, il est retiré de l'Annexe 1, reçoit un «numéro d'approbation» et peut donc être traité comme n'importe quel autre type d'instrument approuvé. Par contre, si le type d'instrument n'est pas accepté pour usage commercial général, il est également retiré de l'Annexe 1, mais ne peut plus être utilisé légalement dans le commerce.

Comme vous pouvez le constater, l'Annexe 1 nécessitera de fréquentes modifications, soit afin d'enlever certains types qui ont été approuvés ou «désapprouvés» ou encore afin d'y ajouter de nouveaux types d'instruments présentés afin d'être approuvés pour usage commercial».

Si vous désirez de plus amples renseignements, veuillez nous en informer.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le Conseiller juridique  
Ministère de la Consommation  
et des Corporations  
C. Robertshaw

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Eglington, avez-vous un commentaire à faire au sujet de ces deux règlements?

**M. Eglington:** En ce qui touche le premier, DORS/74-415, M<sup>re</sup> Robertshaw nous a fait savoir que son ministère se pencherait sur les articles 40(2) (i) et 41(1) (i) lors de la prochaine révision des règlements afin d'étudier s'ils sont *intra vires*. C'est le genre de question, sénateur Godfrey, que nous suivons tous les six mois afin de nous assurer que la révision a été faite.

On prétend que ces articles ont été insérés afin d'éviter aux réparateurs d'entrer dans les détails, leur permettant de faire rapport en matière de droit sur l'état de l'appareil tel que l'exigent la loi et les règlements.

**M. Robinson:** Est-ce que cette explication vous suffit?

**M. Eglington:** J'estime que nous devons attendre pendant un temps raisonnable que la révision soit faite; si elle fait défaut, nous devrons agir.

**M. Robinson:** Pourrions-nous en même temps nous assurer du moment où la révision des règlements doit se faire?

**M. Eglington:** Oui.

**Le sénateur Lafond:** Qu'appelle-t-on la «métrologie légale»?

**M. Eglington:** J'avais prévu la question, aussi ai-je téléphoné à M<sup>re</sup> Robertshaw pour le savoir. La métrologie légale s'occupe du mètre, c'est-à-dire des étalons, non du mesurage. Le directeur du Bureau de la métrologie légale et des laboratoires applique la Loi sur les poids et mesures, la Loi d'inspection du gaz et la Loi d'inspection de l'électricité. Ce Bureau fait partie de la direction générale des normes intégré au Bureau de la consommation, un des



[Text]

Affairs, one of the four bureaux into which of Department of Consumer and Corporate Affairs is divided.

**Senator Lafond:** Thank you.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Does that deal with that, then?

**Mr. Eglinton:** The next one is SOR/75-562...

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** ... 262 is it not?

**Mr. Eglinton:** ... 262. I am sorry. The Committee asked for reassurance that what was involved is the exemption of classes of machines as provided for by the statute, not the exemption of individual machines. The reassurance has been given. The Committee asked for an explanation as to why there had to be so many exemptions and amendments of the exemptions. The explanation was given in full and would appear to be entirely reasonable and satisfactory.

**Mr. Robinson:** I wonder with regard to the second last paragraph of Miss Robertshaw's letter of December 19, 1975, whether there should be a further clarification here in terms of what has been approved or disapproved. If it is approved, why, and if it is disapproved, why? There is no distinction made here. I would like some clarification on that.

**Mr. Eglinton:** I am not quite sure how that stands, Mr. Robinson. The approval or disapproval of the machines, or type of machine rather, will come from the samples records. Are you asking by what criteria they assess...

**Mr. Robinson:** Well, I am wondering what criteria they use to determine whether it is approved or disapproved.

• 1125

**Mr. Eglinton:** I think the answer to that will be that they are specified in the regulations—the standards, that is. I cannot remember offhand whether they are or not but I imagine that is...

**Mr. Robinson:** So, we can assume that they are following standards that we...

**Mr. Eglinton:** Will actually require.

**Mr. Robinson:** I am satisfied with that, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Are we ready for the next one, then? SOR/72-329—Science, Education Sets Regulations: before the Committee on May 1 and September 17, 1975. Does this need to be printed? I suppose, yes, unless we have some reason to think otherwise.

September 19, 1975

Miss C. Robertshaw,  
Legal Adviser,  
Department of Consumer and Corporate Affairs.

Re: SOR/72-329, Science Education Sets Regulations

[Interpretation]

quatre bureaux qui constituent le ministère de la Consommation et des Corporations.

**Le sénateur Lafond:** Merci.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Est-ce qu'on en traite, alors?

**M. Eglinton:** Le règlement suivant est DORS/75-562...

**Le coprésident (sénateur Forsey):** ... 262 vous dites bien?

**M. Eglinton:** ... 262. Je regrette, mais le Comité a demandé des précisions concernant la nature de l'exemption de catégories de machines, prévue dans les statuts, et non l'exemption visant les appareils. Le Comité est sur ce point rassuré. Le Comité désirait savoir pourquoi il y avait tant d'exceptions et d'amendements concernant les exemptions. L'explication est des plus précises et parfaitement plausible et satisfaisante.

**M. Robinson:** A la lecture de l'avant-dernier paragraphe de la lettre de M<sup>lle</sup> Robertshaw, du 19 décembre 1975, je me demande s'il n'y aurait pas lieu ici d'obtenir de plus amples explications sur ce qui a été approuvé ou non et le pourquoi dans chaque cas, la question n'est pas précise et j'aimerais plus d'explications?

**M. Eglinton:** Je ne suis pas sûr de mon fait, monsieur Robinson. Les archives des prototypes seraient plutôt la source d'information sur le genre d'appareils et si oui ou non il a été approuvé. Est-ce que vous demandez selon quel critère l'évaluation...

**M. Robinson:** J'aimerais savoir quel est le critère d'approbation ou de désapprobation.

**M. Eglinton:** Je dirais que ces particularités se trouvent dans les règlements, c'est-à-dire qu'elles sont précisées dans les normes. Je ne saurais l'assurer, mais il me semble...

**M. Robinson:** Nous devons donc présumer que des normes sont observées que nous...

**M. Eglinton:** ... exigerons

**M. Robinson:** Cette réponse me suffit, monsieur le président.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Sommes-nous prêts à passer au prochain règlement? DORS/72-329, Règlement sur les nécessaires d'expérience scientifique, examiné en Comité le 1<sup>er</sup> mai et le 17 septembre 1975, faut-il l'imprimer? Oui, j' imagine, à moins d'avis contraire.

Le 19 septembre 1975

M<sup>lle</sup> C. Robertshaw  
Conseiller juridique  
Ministère de la Consommation et des Corporations

Objet: DORS/72-329, Règlement sur les nécessaires d'expérience scientifique

[Texte]

Dear Miss Robertshaw:

The Committee considered your letter on the above Regulations at its meeting on the 17th instant. I am instructed to inform you that the Committee did not regard your explanation of the use of LD50 as either clear or satisfactory. I am to ask you to explain the matter at greater length in order that the Committee may understand that what is involved is a potentiality for death, and the lower the level of chemical which will produce death the more dangerous is the substance. Conversely, the higher the amount of a substance which can be taken without producing death the less dangerous the substance. Hence, the regulations are cast in terms of forbidding chemicals with lower LD50 values.

I am instructed, also, to inform you that the Committee does not regard the use of the phrase "per kilogram body weight" standing on its own as satisfactory in the context of section 8(1). The Committee desires that the phrase "per kilogram body weight of test subject" be used so that there can be no doubt as to the body the weight of which is in question.

On the question of the retroactivity of subsection 3(1), the Committee did not regard as sufficient your advice to the officials of the Department that prosecutions should not be considered. In order to remove any possibility of prosecution and any detriment to the rights of the subject, the Committee desires that the purported retroactivity of subsection 3(1) be removed from the Regulations.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

November 26, 1975

Mr. G. C. Eglington  
Counsel  
Standing Joint Committee on  
Regulations and Other  
Statutory Instruments.

Re: SOR/72-329, Science Education Sets Regulations

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter of September 19, 1975.

With respect to your request for a further explanation of the term "LD50", the following is the explanation given to me by the chemist charged with the administration of these regulations:

"As defined by section 2 of the regulations, the oral LD<sub>50</sub> value is the quantity of a substance which, when administered orally will kill 50% of the test animals, under the specific conditions of the test. The oral LD<sub>50</sub> value is expressed in milligrams of substance per kilogram of body weight of the test animal. The oral LD<sub>50</sub> value is inversely proportional to the toxicity of a substance. Substances having an oral LD<sub>50</sub> value of 50 milligrams per kilogram or less are more toxic than substances having an oral LD<sub>50</sub> in excess of 50 milligrams per kilogram. Therefore section 8(1), in prohibiting the sale, advertising and importation of a science education set or replacement chemicals containing a substance having an oral LD<sub>50</sub> value of 50 milligrams per kilograms or less is correct in a technical sense. As provided by section 6, substances having an oral LD<sub>50</sub>

[Interprétation]

Mademoiselle,

Le Comité a étudié votre lettre sur le règlement susmentionné lors de sa réunion du 17 septembre dernier. Je suis chargé de vous informer que le Comité a jugé que votre explication de l'emploi du LD 50 n'était ni claire, ni satisfaisante. Je dois vous demander d'expliquer cette question en plus amples détails, afin que le Comité puisse comprendre qu'il s'agit d'un risque de mort et que plus le pourcentage de produit chimique considéré mortel est petit, plus cette substance est dangereuse. D'autre part, plus la quantité pouvant être absorbée sans danger de mort est grande, moins cette substance est dangereuse. Par conséquent, le règlement vise à interdire les produits chimiques ayant des niveaux inférieurs en LD50.

Je suis aussi chargé de vous informer que le Comité ne juge pas que l'emploi de l'expression «par kilogramme de poids du corps» soit satisfaisante dans le contexte de l'article 8(1). Le Comité souhaite que l'expression «par kilogramme de poids du corps du sujet traité» soit employée, afin qu'il n'y ait aucun doute quant aux poids auxquels se rattache ce poids.

En ce qui concerne la rétroactivité du paragraphe 3(1), le Comité a jugé qu'il ne suffisait pas d'avoir conseillé aux fonctionnaires du Ministère de n'envisager aucune poursuite. Afin d'empêcher toute possibilité de poursuites et de préjudice aux droits du sujet, le Comité désire que la rétroactivité supposée du paragraphe 3(1) soit supprimée du Règlement.

Veuillez agréer, Mademoiselle, l'expression de mes salutations distinguées.

G. C. Eglington  
Conseiller

Le 26 novembre 1975

Monsieur G. C. Eglington  
Conseiller du  
Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires

Objet: DORS/72-329, Règlement sur les nécessaires  
d'expérience scientifique

Monsieur,

Je me reporte à votre lettre du 19 septembre 1975.

En ce qui concerne votre demande d'explications supplémentaires à l'égard du terme «DL50» voici l'explication que m'a donnée le chimiste chargé d'appliquer ce règlement.

«Selon la définition de l'article 2 du Règlement, le niveau de la DL50 orale est la quantité de produit chimique, qui, lorsqu'il est administré oralement, tue 50% des animaux d'expérience dans les conditions prescrites de l'épreuve. Le niveau de la DL50 orale est exprimée en milligrammes de produit chimique par kilogramme de poids du corps des animaux d'expérience. Il est inversement proportionnel à la toxicité d'un produit chimique. Par conséquent, les produits chimiques où le niveau de la DL50 orale est égal ou inférieur à 50 milligrammes par kilogramme, sont plus toxiques que ceux où le niveau de la DL50 orale dépasse 50 milligrammes par kilogramme. Par conséquent, en interdisant la vente, la publicité et l'importation d'un nécessaire d'expérience scientifique ou de produits chimiques de rechange qui renferment un



[Text]

value of more than 50 but less than 2500 milligrams per kilogram, although permissible in science education sets, are considered by our consulting toxicologists to be significantly toxic to warrant precautionary labelling."

Concerning the use of the phrase "per kilogram body weight" and the question of retroactivity of subsection 3(1), I have informed the Director, Product Safety Branch of the Committee's views on these matters and will be pleased to advise you further as soon as I hear from him.

Yours truly,

C. Robertshaw  
Legal Adviser

**Mr. Eglington:** Well, this is an instance in which the Committee was not satisfied with Miss Robertshaw's original answer or could not understand the explanation she gave, of the fact that the lower the LD<sub>50</sub> content, the more dangerous the chemistry set; therefore, it should be withdrawn from sale. There is now a more elaborate and chemical explanation which I think puts the thing in its complete context and explains what is going on. It is a bit like demerit points, in the sense that the more you have the better off you are.

**Mr. Robinson:** The recommendation was made, Mr. Chairman, with regard to that term, "per kilogram body weight", and I am wondering when we will know if the change is going to take place and will there be a follow up?

**Mr. Eglington:** Well, there will be a follow up, Mr. Robinson; but again, there is no good point served in following it up too rapidly because the files take time to travel around.

**Mr. Robinson:** Well, I just wanted to put it on the record, that was all.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, Mr. co-Chairman, I suppose, now that we come to the Canso Zone Marine Traffic Regulations, that is very much Nova Scotia pigeon.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Almost in my backyard. SOR/74-79, as identified by the co-chairman: a letter from Mr. Eglington to Mrs. Temple of December 10, 1975 raising, really, two questions, and her reply of December 29, 1975 giving, I think, a reasoned response, printed herewith.

December 10, 1975

Mrs. M. D. Temple,  
Legal Adviser,  
Department of Transport.

Re: SOR/74-79, Canso Zone Marine Traffic Regulations

[Interpretation]

produit chimique où le niveau de la DL50 orale est égal ou inférieur à 50 milligrammes par kilogramme le paragraphe 8(1) est techniquement correct. Comme le prévoit l'article 6, les produits chimiques où le niveau de la DL50 orale est supérieur à 50 mais inférieur à 2500 milligrammes par kilogramme, sont, tout en étant tolérables dans les nécessités d'expérience scientifique, considérés être suffisamment toxiques par nos conseillers en toxicologie pour justifier un étiquetage de précaution».

En ce qui concerne l'utilisation de l'expression «par kilogramme de poids du corps» et la question de la rétroactivité du paragraphe 3(1), j'ai transmis l'opinion du Comité au directeur, Direction générale de la sécurité des produits et je serais heureux de vous donner d'autres renseignements dès qu'il m'aura répondu.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller juridique  
C. Robertshaw

**M. Eglington:** Le Comité n'était pas satisfait de la première réponse de M<sup>lle</sup> Robertshaw et ne comprenait pas l'explication qu'elle avait donnée du niveau inférieur de la DL50 orale contenu dans le nécessaire d'expérience scientifique le plus dangereux; ce produit doit donc être retiré du marché. La nouvelle explication précise la nature chimique de cet élément et constitue une explication complète. C'est un peu comme les points de démérite: plus vous en avez et mieux cela vaut.

**M. Robinson:** Une recommandation avait été faite, monsieur le président, concernant l'expression «par kilogramme de poids du corps» et j'aimerais savoir quand nous serons informés du changement et si on y donnera suite?

**M. Eglington:** On y donnera certainement suite, monsieur Robinson, mais il ne faut pas s'affoler, car les dossiers circulent lentement.

**M. Robinson:** Je tenais simplement à le consigner.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur le président, nous passons à DORS/74-79, Règlement sur le trafic maritime dans la zone de Canso, et je présume que la Nouvelle-Écosse est votre dada.

**Le coprésident (M. McCleave):** Quasiment dans mon fond de cour. DORS/74-79, que vous signale le coprésident, est accompagné d'une lettre de M. Eglington à M<sup>me</sup> Temple le 10 décembre 1975, et qui soulève en réalité deux questions avec réponse du 29 décembre 1975, qui donne une explication logique et est imprimée ici.

Le 10 décembre 1975

Madame M. D. Temple  
Conseillère juridique  
Ministère des Transports

Objet: DORS/74-79, Règlement sur le trafic maritime dans la zone de Canso

[Texte]

Dear Mrs. Temple:

The Committee considered the above Regulations on 27th ultimo (51:24 - 51:29).

The Committee found the meaning of section 9(6) obscure because of the use of the words "or by any other means interfere with or prevent any person from carrying out his duties under these Regulations". The Committee was not certain what meaning was to be given to the word "interfere"; whether the offences of "preventing or interfering with" were to be read as limited to the transmission or reception of messages or as extending to all the other duties prescribed in the Regulations; whether the "other means" refer to sabotage of radio communications only or have a wider import relevant to any and all duties laid on people by the Regulations.

The Committee noticed that the Regulations referred to "pollutants" and "pollution" without in any way defining these terms. (Refer sections 12(1)(f) and 17(d).) While the word "pollutant" is defined in section 727(1) of the Shipping Act, that definition is limited to the purposes of Part XX of that Act. The Committee does not know whether your Ministry wishes the same definition as appears in section 727(1) to be adopted for the purposes of these Regulations or whether a different definition is desired. In the absence of a definition of "pollutant" or of "pollution" the duty cast by section 17(d) of the Regulations on the master, officer in charge of pilot lacks any specificity. Yet breach of the duty is an offence.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

December 29, 1975

Mr. G. C. Eglington, Counsel  
Standing Joint Committee on Regs.  
and Other Statutory Instruments.

Re: SOR/74-79, Canso Zone Marine Traffic Regulations

Dear Mr. Eglington:

In response to your letter of December 10, 1975 in which you note that the word pollution and pollutant is not defined in the Canso Zone Marine Traffic Regulations, I would like to inform you that the most recent set of traffic regulations being drafted will contain a reference to the definition in Part XX of the Canada Shipping Act. Also, it is my understanding that the Department will be revising all of their traffic regulations for the purpose of standardizing them and when this is done, I will advise the Department to include a definition for the term "pollutant". In the meantime, paragraph 14(2)(b) of the Interpretation Act, may be of some assistance insofar as it may be sufficient to give to the word pollutant, when used in these traffic regulations, the meaning given to it in Part XX of the Canada Shipping Act.

[Interprétation]

Madame,

Le Comité a étudié le règlement susmentionné lors de sa réunion du 27 du mois dernier (51:24-51:29).

Le Comité estime que la signification du paragraphe 9(6) est obscure à cause de l'emploi des mots «de gêner une personne qui exerce ses fonctions ou d'empêcher une personne d'exercer ses fonctions conformément aux dispositions du présent règlement... de toute autre façon». Le Comité n'est pas certain de la signification à accorder au mot «gêner»; et il ne sait pas non plus si l'on devrait considérer que l'infraction qui consiste à «gêner une personne qui exerce ses fonctions ou d'empêcher une personne d'exercer ses fonctions» se limite à la transmission ou à la réception des messages, ou si elle englobe toutes les autres fonctions décrites dans le règlement; il ne sait pas non plus si l'expression «de toute autre façon» veut dire le sabotage des communications radiophoniques seulement, ou bien si ces mots ont une portée plus grande ayant trait à toutes les fonctions assignées aux personnes par le Règlement.

Le Comité a remarqué que le règlement parlait de «polluants» et de «pollution» sans définir ces mots de quelque manière. (Voir l'alinéa 12(1)f) et le paragraphe 17d). Bien que le mot «polluant» soit défini dans le paragraphe 727(1) de la Loi sur la marine marchande, cette définition se limite à l'objet de la Partie XX de cette Loi. Le Comité ne sait pas si votre Ministère aimerait appliquer la définition donnée au paragraphe 727(1), au présent règlement, ou bien s'il souhaite une nouvelle définition. En l'absence d'une définition des mots «polluant» et «pollution», les fonctions assignées au capitaine, à l'officier responsable ou au pilote d'un navire par le paragraphe 17d) du présent règlement, manquent de précision. Pourtant, le manquement au devoir est une infraction.

Veuillez agréer, Madame, l'expression de mes salutations distinguées.

Le conseiller  
G. C. Eglington

Le 29 décembre 1975

Monsieur G. C. Eglington  
Conseiller du Comité mixte permanent des  
règlements et autres textes réglementaires

Objet: Règlement sur le trafic maritime dans la zone de Canso, DORS/74-79

Monsieur,

En réponse à votre lettre du 10 décembre 1975 dans laquelle vous faites remarquer que les mots pollution et polluant ne sont pas définis dans le règlement sur le trafic maritime dans la zone de Canso, j'aimerais vous informer que les derniers règlements sur le trafic feront mention de la définition contenue à la partie 20 de la Loi sur la marine marchande du Canada. Je crois également que le Ministère révisera tous ces règlements sur le trafic afin de les rendre uniformes et lorsque cela sera fait, j'avertirai le Ministère d'y inclure une définition du terme «polluant». En attendant, l'alinéa 14(2)(b) de la Loi d'interprétation peut être de quelque aide dans la mesure où il suffira de donner au mot «polluant», utilisé dans ce règlement sur le trafic, la signification que lui confère la partie 20 de la Loi sur la marine marchande du Canada.



[Text]

Yours very truly

M. D. Temple (Mrs.)  
Legal Adviser (XL)

Are you satisfied, Mr. Eglington?

**Mr. Eglington:** Well, in this instance, action has been promised to include a definition of "pollutant". I am not satisfied that paragraph 14(2)(b) of the Interpretation Act helps because that paragraph imports the definitions into other enactments dealing with the same subject matter and the parts of the Canada Shipping Act that are involved are discreet and separate and do not concern the same subject matter.

The other thing is that Mrs. Temple did not reply to the second paragraph of my letter but I assume, and I think quite rightly, that the reason for that is that she is forbidden to do so. She simply has not expressed the "I cannot give a legal opinion".

**Mr. Robinson:** Well, maybe we should ask her once again if she would reply to that paragraph of the previous letter, that is your letter of December 10, 1975.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Well, in reading it, I thought that she had replied. I am sorry, Mr. Eglington, could you perhaps make your point a little stronger. I think you were asking there about the question of pollutants and pollution, and I thought that she had replied: "I will advise the Department to include a definition for the term "pollutant"."

**Mr. Eglington:** In the second paragraph of my letter, I was raising the Committee's concern about the use of the words "or any other means that interfere with or prevent any person from carrying out his duties under these regulations"—and the meaning that was to be given several of the words in that phrase.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes, and she has not replied to it. I am sorry. You are quite right.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well I think it is a good idea perhaps to ask her about it and get the recorded message all over again. The more of these recorded messages we have, the better we shall be able to argue our case that we are not being treated in a way that will make our job easier to do. In fact, that is putting it very mildly.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right.

• 1130

**Mr. Robinson:** It appears to me, Mr. Chairman, from Mrs. Temple's letter that there is reliance on 14(2)(b) of the Interpretation Act for the meaning of the word "pollutant". Would that be a reasonable conclusion to draw?

**Mr. Eglington:** I would not have thought so, Mr. Robinson, because paragraph 14(2)(b) ...

**Mr. Robinson:** Then we can assume that that is just given to us as something to look at but really there is no indication at all of what we mean when we say "pollutant".

[Interpretation]

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller  
M. D. Temple

Êtes-vous satisfait, monsieur Eglington?

**M. Eglington:** On a promis dans ce cas de fournir une définition de «polluant». Je suis satisfait que l'alinéa 14(2)(b) de la Loi d'interprétation est de quelque utilité, car cet alinéa donne les définitions d'autres statuts traitant de la même matière des parties de la Loi sur la marine marchande du Canada sont vagues et distinctes et ne touchent pas la même matière.

Un autre point à signaler, c'est que M<sup>me</sup> Temple n'a pas répondu au deuxième paragraphe de ma lettre et j'ai tout lieu de croire, et avec raison je pense, que c'est parce que cela lui est interdit. Elle n'a tout simplement pas spécifié qu'elle n'était pas autorisée à exprimer une opinion juridique.

**M. Robinson:** Nous pourrions peut-être lui demander encore une fois de répondre à ce paragraphe de la lettre précédente, soit celle que vous lui avez adressée le 10 décembre 1975.

**Le coprésident (M. McCleave):** J'ai eu l'impression, en la lisant, qu'elle y avait répondu. Je regrette, mais peut-être pourriez-vous, monsieur Eglington, insister davantage. Il me semble que vous demandiez des renseignements relatifs aux polluants et à la pollution et je pensais qu'elle y avait répondu: «J'avertirai le ministère d'y inclure une définition du terme «polluant»».

**M. Eglington:** Dans le deuxième paragraphe de ma lettre, j'ai également exprimé la préoccupation du Comité concernant l'emploi des mots «de gêner une personne qui exerce ses fonctions ou d'empêcher une personne d'exercer ses fonctions conformément aux dispositions du présent règlement ou de toute autre façon» et le sens qu'il fallait attacher à diverses expressions dans la phrase.

**Le coprésident (M. McCleave):** Vous avez raison, elle n'y a pas répondu. Je regrette.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il serait peut-être bon de le lui demander et d'enregistrer de nouveau le message. Plus nous aurons de preuves de ce genre, mieux nous pourrions défendre notre cause et soutenir que nous ne sommes pas appuyés comme nous le devons dans l'accomplissement de notre tâche. En fait, c'est une façon anodine de le dire.

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien.

**M. Robinson:** Il me semble, monsieur le président, que d'après la lettre de M<sup>me</sup> Temple, le paragraphe 14(2)(b) de la Loi d'interprétation donne la signification du terme «polluant». Est-ce bien là la conclusion qu'il faut en tirer?

**M. Eglington:** Je ne pense pas, monsieur le président, que l'alinéa 14(2)(b) ...

**M. Robinson:** Nous pouvons alors supposer que si l'on nous suggère de nous y reporter rien ne nous permet de savoir ce que désigne exactement «polluant».

[Texte]

**Mr. Eglington:** I think that is the correct statement.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** SOR/75-14—Air Regulations, amendment. Mr. Joint Chairman.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Before the Committee March 20 and September 17, 1975. Now perhaps we had better have this printed.

October 3, 1975

L. J. Shields, Esq.,  
Counsel,  
Air Administration,  
Department of Transport,

Re: SOR/75-14, Air Regulations, amendment

Dear Mr. Shields:

The above amendment and your letter of 22nd July last were before the Committee at its meeting on 17th ultimo.

The Committee noted your observation that the phrase "such measures as are reasonably necessary" was introduced into section 810(1) to give a carrier the means by which to demonstrate that the action taken in any particular set of circumstances was reasonable. While noting with satisfaction that such an objective test was available, and was conceived of as being a defence, the Committee also observed that there did not appear to be any appeal procedure should the Minister decide that the action taken was unreasonable, or less than reasonably necessary, and that the form of wording used in section 810(1) appeared to create an obligation rather than a defence.

Before considering this matter further, the Committee wishes to be furnished with examples, even if hypothetical, of the actions, other than those referred to in section 810(1)(b) of the Air Regulations, which a carrier might reasonably be expected to take in the circumstances contemplated by section 810(1).

While the earlier Air Regulations lie outside the Committee's scrutiny, and the Committee cannot, therefore, comment on the absence of an appeal procedure as a possible contravention of the Canadian Bill of Rights, 1960, the Committee will look the more anxiously at new sections of the Regulations, the breach of which may result in the loss of a licence as a result of an administrative decision with no right of appeal or hearing.

Your sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Have you anything to say about it? Are you satisfied with the explanation? I read it all last night but for the moment it has slipped my mind and I have not had a chance to refresh my memory because I handed my dossier to the Joint Chairman.

**Mr. Eglington:** In Mr. Shields' first letter to the Committee on July 22 last he explained that "measures as are reasonably necessary" was meant as an exculpatory or an escape route, being responsible for aircraft, but he has been asked for examples of situations of threats to aircraft and the steps to be taken. He did not give them on that occasion Mr. Robinson wanted him to provide them so a fresh letter was written and the explanation is elaborated and certain instances are given of the types of emergency action that might be taken in addition to those specifically

[Interprétation]

**M. Eglington:** Je crois que c'est cela.

**Le coprésident (M. McCleave):** DORS/75-14—Règlement de l'Air—Modification.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Étudié par le Comité le 20 mars et le 17 septembre 1975. Peut-être devrions-nous faire imprimer ceci.

le 3 octobre 1975

Monsieur L. J. Shields,  
Conseiller  
Direction des transports aériens  
Ministère des transports

Objet: DORS/75-14, Règlements de l'Air—Modification  
Monsieur,

La modification susmentionnée et votre lettre du 22 juillet dernier ont été revues par le Comité à sa réunion du 17 septembre dernier.

Le Comité a pris note de votre observation au sujet de l'expression «les mesures nécessaires» qu'on a introduite à l'article 810 (1) pour donner au transporteur les moyens de démontrer que les mesures prises en toute circonstance étaient raisonnables. Bien que le Comité ait noté avec satisfaction qu'un tel test objectif existait déjà et qu'on le considérait comme un moyen de défense, il a observé toutefois qu'il ne semblait y avoir aucune procédure d'appel au cas où le ministre déciderait que les mesures prises n'étaient pas raisonnables ou pas assez et que le libellé de l'article 810 (1) semblait entraîner une obligation plutôt que constituer un moyen de défense.

Avant de poursuivre l'étude de cette question, le Comité désirerait obtenir des exemples, même hypothétiques, de mesures autres que celles dont parle l'article 810 (1) b) du Règlement de l'Air, qu'on s'attendrait qu'un transporteur prenne dans les circonstances prévues à l'article 810 (1).

Alors que les règlements de l'air précédents échappent à l'étude du Comité, qui ne peut par conséquent pas se prononcer sur l'absence d'une procédure d'appel en tant qu'atteinte possible à la Charte canadienne des droits de 1960, il n'en étudiera que plus attentivement les nouveaux articles du règlement qui, s'ils étaient violés, pourraient entraîner l'annulation d'un permis, par une décision administrative sans appel.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Conseiller,  
G. C. Eglington

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Avez-vous quelque chose à dire à ce sujet? Êtes-vous satisfait de l'explication? J'ai tout lu hier soir mais pour le moment cela m'échappe car j'ai passé mon dossier au coprésident et que je n'ai pu me rafraîchir la mémoire.

**M. Eglington:** Dans sa première lettre au Comité le 22 juillet dernier, M. Shield explique que l'expression «mesures nécessaires» permet aux transporteurs de se disculper ou de trouver une échappatoire. Or, on lui a demandé de fournir des exemples de situations dangereuses pour les avions et d'énumérer des mesures à prendre. Comme il n'en a rien fait, et que M. Robinson souhaitait obtenir ces renseignements, on lui a à nouveau écrit. Il a fourni une explication et exposé des mesures d'urgence qui pourraient être prises en plus de celles dont il est plus précisément



[Text]

referred to in Section 810(1)(b) of the regulations. Mr. Shields makes the point that it is almost impossible in dealing with a threat to an aircraft which may be a hoax to specify in advance what steps should be taken. In his last paragraph Mr. Shields deals with the Committee's concern that a licence could be revoked, of course, if reasonable steps had not been taken and says that an appeal against revocation of the licence would lie under Section 28 of the Federal Court Act, I am very happy to hear that that is so but Section 28-1 excludes appeals where the decision taken is a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis.

There does not appear to be any indication that the decision to revoke the licence needs to be made on a judicial or quasi-judicial basis or that it is other than a decision of ordinary administrative nature. If I were in the situation where my licence were revoked, I would not like to be left simply to the remedy under Section 28 of the Federal Court Act.

**Mr. Baldwin:** It seems the only legal opinions we get are those that are bad.

**Mr. Robinson:** I wonder if we could ask them to take another look at this section with the possibility of an amendment to cover this kind of situation that we are concerned about here under the Air Regulations? Also, it seems to me that the answer that is given, as Mr. Shields says in his comments, it was a compromise arrived at. And I wonder, are we satisfied with the compromise? Was this just a mode of convenience that was adopted under the circumstances?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Eglington, are you making any answer to the question by Mr. Robinson? I am not sure that he is satisfied with it.

**Mr. Eglington:** I am not sure that I can make the answer to Mr. Robinson's question. No doubt, many sections of the regulations are the result of a compromise arrived at between conflicting interests of two or more groups or parties.

November 13, 1975

Standing Joint Committee on Regulations and  
Other Statutory Instruments.

Attn: G.C. Eglington, Acting Counsel

Re: SOR/75-14, AIR REGULATIONS SECTION 810

Gentlemen:

I refer to your letter of October 3, 1975, the requests of the Committee have been reviewed with the officials of the Ministry concerned with the security of aircraft.

In respect of section 810(1) the wording of this paragraph is a compromise arrived at after many discussions with representatives of the air carriers and representatives of the Canadian Airline Pilot's Association and it was considered as a workable method of regulating the handling of threats to the safety of aircraft in view of the many and various ways and circumstances surrounding the making of such threats. Most of the threats turn out to be a hoax and one of the chief problems is to monitor which threat is possibly something more than a hoax. The air carriers are quite concerned that their schedules be not interrupted by what is obviously a hoax. Experience shows

[Interpretation]

question à l'article 810(1)(b) du Règlement. M. Shield déclare qu'il est presque impossible, quand il est question de menaces touchant un avion et qui peuvent se révéler n'être que mauvaises plaisanteries, de préciser à l'avance les mesures à prendre. Dans son dernier paragraphe, M. Shield revient sur l'éventualité d'une révocation de permis au cas, bien sûr, où certaines mesures n'auraient pas été prises et déclare qu'un appel contre une telle révocation devrait se faire aux termes de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale. Tout cela est très intéressant mais l'article 28-1 exclut les appels lorsque la décision prise est une décision ou un ordre de type administratif qui n'est pas nécessairement soumis à des modalités juridiques ou quasi-juridiques.

Je ne crois pas qu'il soit indiqué que la décision de révoquer un permis doive être un acte juridique et diffère d'une décision administrative ordinaire. Or, si l'on me supprimait mon permis, je trouverais bien maigre le remède fourni par l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale.

**M. Baldwin:** Il semble que les seuls avis juridiques que nous obtenions soient mauvais.

**M. Robinson:** Peut-être pourrions-nous leur demander de revoir cet article en envisageant de le modifier en vue de couvrir la situation qui nous inquiète dans les règlements de l'Air? En outre, il me semble que la réponse donnée par M. Shield indique bien qu'il s'agit d'un compromis. Doit-on s'en déclarer satisfait? N'at-t-on pas simplement jugé cela plus pratique étant donné les circonstances?

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Eglington, voulez-vous répondre à la question de M. Robinson? Je ne suis pas certain qu'il soit satisfait.

**M. Eglington:** Je ne sais si je puis répondre à la question de M. Robinson. Il est certain que nombres des articles des règlements résultent d'un compromis entre les intérêts divergents d'au moins deux groupes ou parties.

Le 13 novembre 1975

Comité mixte permanent des règlements et  
autres textes réglementaires

A l'attention de: M. G. C. Eglington, conseiller juridique

Objet: DORS/75-14, Règlement de l'Air, Article 810

Monsieur,

Je me reporte à votre lettre du 3 octobre 1975, et vous annonce que les demandes du comité ont été examinées par les fonctionnaires du ministère chargés de la sécurité des aéronefs.

Quant au paragraphe 810(1), sa formulation constitue un compromis auquel nous sommes arrivés après de nombreuses discussions avec les représentants des transporteurs aériens et des représentants de l'Association canadienne des pilotes aériens et nous la considérons généralement comme un moyen satisfaisant de faire face aux menaces à la sécurité des aéronefs, étant donné que ces menaces prennent naissance d'un grand nombre de manières et dans des circonstances très diverses. La plupart de ces menaces se révèlent des mauvaises plaisanteries, et la difficulté est précisément de déterminer laquelle de ces menaces n'est pas une supercherie. Les transporteurs aériens tiennent

## [Texte]

that threats to aircraft are so varied and very much depends on the circumstances under which they are made that the reasonable measures referred to in section 810(1) cannot be preplanned to be applicable in all cases. It was considered however that the steps referred to in clauses (a) and (b) could in all cases be taken as minimum precautions.

In addition to the steps referred to in section 810(1)(b) there would be the question whether the aircraft should be immediately evacuated of all passengers and crew, the method of evacuation, whether hand baggage only should be removed from the aircraft, whether only the baggage and cargo, etc., in the cargo hold of the aircraft should be removed, the taking of any of such steps would depend upon the nature and circumstances under which the threat was conveyed to the air carrier. In addition there would also be a question as to whether one or more aircraft should be examined, etc.

In respect of a matter of an appeal from a decision of the Minister in this matter it has been considered that an air carrier could appeal pursuant to section 28 of the Federal Court Act.

Yours truly,

L.J. Shields,  
Counsel,  
Air Administration.

I am not really sure whether the Committee is satisfied with the explanation given in the bulk of the letter, or given in the bulk of the previous letter, that the wording is there as a letout or an escape route.

• 1135

**Mr. Robinson:** Well, the reason I raised the matter is that from reading Mr. Shields' explanation I got the distinct impression that it was the best they could get, that it was not really what they wanted but it was the best they could get under the circumstances. So I am wondering if they are really satisfied, and are we satisfied. I cannot really pick any holes in it.

**Mr. Eglington:** If it were true, or if it really is the case, if I can express it that way, that the revocation of the licence on the grounds of not taking all reasonably necessary steps to ensure the safety of the aircraft and so on, if it were a case that were appealable under Section 28 of the Federal Court Act then perhaps everything is in order, because if the licence is revoked one can get before a court and say "I caused the baggage to be searched. I caused the emergency doors to be open..." and whatever steps were taken, and the court would be able to say that was all that within the circumstances was reasonably necessary. But if there is no appeal against the revocation of a licence, and I am not convinced that there is, then it rests entirely in the discretion of the officials of the department to decide whether all the reasonably necessary steps were taken, and far from being an exculpatory phrase it then takes on the appearance of a blanket discretion for officials to decide whether or not a carrier did the right thing and whether or not his licence should be revoked. It could well be that one would have to be grossly negligent in dealing with a hoax or a

## [Interprétation]

beaucoup à ce que leurs horaires ne soient pas bouleversés par une menace qui n'est qu'une mauvaise plaisanterie. L'expérience démontre que les menaces aux aéronefs sont tellement diverses et dépendent tant des circonstances dans lesquelles elles sont faites que les mesures raisonnables prévues au paragraphe 810(1) ne sauraient être édictées à l'avance de manière à s'appliquer dans tous les cas. On a cependant considéré que les mesures dont il est question aux alinéas a) et b) pourraient dans tous les cas être prises à titre de précautions minimales.

Si l'on voulait préciser les mesures dont il est question à l'alinéa 810(1)b) il faudrait déterminer si l'aéronef devra être immédiatement évacué de tous ses passagers et de l'équipage, et choisir la méthode d'évacuation, ou encore s'il conviendra de n'en retirer que les effets personnels, ou de retirer tous les bagages, toute la marchandise, etc., de la soute de l'aéronef; or, l'adoption de l'une ou l'autre de ces mesures dépendrait de la nature de la menace et des circonstances dans lesquelles elle est faite au transporteur aérien. Par ailleurs, il faudrait décider s'il conviendrait d'examiner plus d'un aéronef, etc.

Quant à la question de l'appel d'une décision du ministre à ce sujet, on a considéré qu'un transporteur aérien pouvait faire appel en vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller juridique  
Administration—Air  
L. J. Shields

Je ne sais pas si les membres du Comité sont satisfaits des explications données dans cette lettre, ou de celles données dans la lettre précédente, ou s'ils croient qu'il s'agit simplement d'une échappatoire.

**M. Robinson:** Si j'ai posé cette question c'est parce que les explications de M. Shield me donnent l'impression très nette qu'il souhaitait faire plus mais qu'il ne le pouvait pas, étant donné les circonstances. Je me demande donc si M. Shield est satisfait et si nous le sommes également. Pour ma part, je ne vois aucune faille dans cette explication.

**M. Eglington:** Si c'était vrai ou, si je puis m'exprimer ainsi, s'il était acceptable qu'un permis puisse être révoqué parce que les mesures raisonnablement nécessaires n'auraient été prises pour assurer la sécurité de l'appareil et s'il était possible d'interjeter appel en vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale, tout serait sans doute en ordre car, si le permis était révoqué, il serait toujours possible d'aller devant un tribunal et d'affirmer que l'on a fait fouiller les bagages, ouvrir les issues de secours, etc., c'est-à-dire que l'on a pris les mesures nécessaires. Dans ce cas, le tribunal serait en mesure de décider si les mesures prises étaient des mesures raisonnablement nécessaires, étant donné la situation en question. Cependant, si l'on ne peut interjeter appel de la révocation, et je ne suis pas convaincu qu'on le puisse, les fonctionnaires du ministère jouiraient alors d'une latitude totale en la matière, ce qui reviendrait à laisser croire qu'ils ont en fait carte blanche pour décider si le transporteur a ou non pris les mesures qui s'imposaient et si son permis doit ou non être révoqué. Évidemment, il se peut fort bien qu'il faille faire preuve de



[Text]

real threat before they would take the licence away, but there is no way of telling.

**Mr. Robinson:** Well, it would seem to me, from the wording here, that the government may not have been completely satisfied and so the carriers really had the benefit of this Section 810 (1) (a) and (b), but then the government comes into its own, as it were, and has the power administratively under Section 28 of the Federal Court Act.

**Mr. Eglington:** Section 28 of the Federal Court Act gives in certain circumstances a right to the court to review decisions of federal boards and agencies, but that right to review is excluded where the decision is of an administrative nature which is not required by law to be made on judicial or quasi judicial bases. There does not seem to be anything in the regulations from which one could spell out a duty to act judicially or quasi judicially in suspending or cancelling a licence.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I think that was Mr. Robinson's point really, that the government, having made a concession to the carriers, then puts in this, in effect, probably nonappealable provision by which it can stiffen the thing, if it wants to. Was that not your point?

**Mr. Robinson:** Exactly.

**Senator Godfrey:** I almost got burned on this question in connection with a speech I gave in the Senate on the Foreign Investment Review Act in which I attacked the fact that there was not an appeal, and subsequently I had to change my opinion because of Section 28 of the Federal Court Act. I was in good company because the Canadian Bar Association and the Senate Committee on Banking, Trade and Commerce had taken exactly the same position, which merely illustrated that I should have done independent research rather than relying on somebody else's opinion.

With that preamble, surely all we should do about this is write back and say "On what basis do you consider that it is appealable under Section 28, as to whether or not it is an administrative act or a quasi judicial one", and let us hear their argument.

**Mr. Eglington:** Then we will get the response that it would require a legal opinion.

**Senator Godfrey:** Yes, ask them why, that it appears to us this is an administrative act and therefore not... or appears to you; I am not giving an opinion.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Once more around the mulberry bush, dear friends.

Thank you.

SOR/75-291, Port Alberni Harbour Small Vessel Facilities Tariff, before us November 20, when questions were raised about what happened when you paid your money in advance and then lost your parking space, so to peak, in Port Alberni Harbour; and a letter from Mr. Eglington raising this point of December 4 to Mrs. Temple and her reply of January 16 to Mr. Eglington are appended herewith.

[Interpretation]

négligence grave ou que l'on ait à faire face à une menace réelle avant qu'un permis soit révoqué mais nous n'en savons strictement rien.

**M. Robinson:** La lecture de ce texte me donne l'impression que le gouvernement n'était pas totalement satisfait et que les transporteurs ont alors bénéficié des dispositions de cet article 810(1) (a) et (b), le gouvernement disposant toutefois des pouvoirs administratifs qui lui sont conférés par l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale.

**M. Eglington:** Cet article 28 donne à la Cour le droit de revenir sur les décisions d'agences ou d'organismes fédéraux, dans certaines circonstances, droit qui est cependant suspendu lorsque la décision est de nature administrative, ce qui signifie qu'elle n'a pas à être fondée sur des principes juridiques ou quasi-juridiques. Ainsi, il ne me semble y avoir rien, dans les règlements, qui impose à l'administrateur de se fonder sur des principes juridiques ou quasi-juridiques dans la révocation ou l'annulation d'un permis.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est précisément ce que voulait dire M. Robinson, si je ne me trompe, c'est-à-dire que le gouvernement, après avoir fait cette concession aux transporteurs a imposé cette nouvelle disposition, sans appel, lui permettant d'être plus sévère s'il le désire. Était-ce ce que vous vouliez dire?

**M. Robinson:** Exactement.

**Le sénateur Godfrey:** Je l'ai presque appris à mes dépens, lorsque j'ai fait un discours au Sénat, au sujet de la Loi sur le contrôle des investissements étrangers, discours dans lequel je m'insurgeais contre le fait qu'il n'y ait pas d'appel. Mais j'ai dû changer d'avis, par la suite, du fait de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale. Certes, je n'étais pas le seul à avoir adopté cette position, puisqu'elle l'avait été également par l'Association canadienne du Barreau et le Comité sénatorial des banques et du commerce, ce qui montre simplement que j'aurais dû faire mes propres recherches au lieu de me fier à l'avis de quelqu'un d'autre.

Après ce préambule, je dirai que, selon moi, nous devrions simplement répondre à cette lettre en demandant que l'on nous précise les raisons pour lesquelles on considère que l'on peut interjeter appel, en vertu de l'article 28, c'est-à-dire que l'on nous dise s'il s'agit d'une décision purement administrative ou d'une décision quasi-judiciaire. Lorsque nous aurons une réponse, nous serons mieux à même de discuter de ce problème.

**M. Eglington:** Mais je crains que l'on se contente de nous répondre qu'une telle précision exigerait un avis juridique.

**Le sénateur Godfrey:** Nous pourrions simplement dire que, selon nous, la décision semble être d'ordre administratif et que, par conséquent... je n'irai pas plus loin, je ne veux pas vous donner un avis.

**Le coprésident (M. McCleave):** Voilà, comme d'habitude, nous sommes revenus au point de départ.

Merci beaucoup.

DORS/75-291, Tarif des installations pour petits bâtiments du port de Port Alberni. Cette question a été soulevée le 20 novembre lorsqu'il s'agissait de savoir si l'on pouvait être remboursé des sommes payées à l'avance pour une place de stationnement, si je puis m'exprimer ainsi, dans le port de Port Alberni. Vous avez dans vos documents une lettre de M. Eglington, adressée à M<sup>me</sup> Temple le 4 décembre et la réponse de celle-ci, datée du 16 janvier.

[Texte]

[Interprétation]

December 4, 1975

Le 4 décembre 1975

Mrs. M. D. Temple,  
Legal Adviser,  
Department of Transport.

Re: SOR/75-291, Port Alberni Harbour Small Vessel  
Facilities Tariff

Dear Mrs. Temple:

The above Tariff was considered by the Committee on 20th ultimo. It was noted that pursuant to section 7 the Port Alberni Harbour Commission is not required to refund rates paid in advance in respect of a period for which a vessel has been required to vacate its position at a small vessel facility. This struck the Committee as unfair and it wishes to be informed as to why the Commission should not be obliged to make a pro rata refund of the rates paid in respect of the unused period of berthing.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

January 16, 1976

Mr. G. C. Eglington, Counsel  
Standing Joint Committee on Regs.  
and Other Statutory Instruments.

Re: SOR/75-291, Port Alberni Harbour Small Vessel  
Facilities Tariff

Dear Mr. Eglington:

Further to your letter of December 4, 1975, I have been informed that in fact the Harbour Commission has never refused to refund, on a pro rata basis, any rates in respect of an unused period of berthing subject only to any deductions for liabilities that may have been incurred during the actual berthing period, such as utility service charges or damages. Because the departmental officials considered the draft of a provision for such deductions too complex, they felt it advisable to omit specific reference to such deductions and while providing for some discretion in the refunding of charges paid in advance. However, in view of the comments which have been made on this section, the Department will reconsider the matter when the next proposed amendment is received by it in respect of these Regulations.

Yours very truly

M. D. Temple (Mrs.)  
Legal Adviser (XL)

Mr. Eglington, in practice anyway, they are not carrying out what appeared to be a bad practice.

**Mr. Eglington:** Mrs. Temple in the last sentence has said that in the light of the Committee's comments the regulations will be looked at, which is something I suppose we could check up again later, as to whether or not there is . . .

M<sup>me</sup> M. D. Temple  
Conseillère juridique  
Ministère des Transports

Objet: DORS/75-291, Tarif des installations pour petits  
bâtiments du port de Port Alberni.

Madame,

Le tarif susmentionné a été étudié par le Comité le 20 du mois dernier. On a remarqué que conformément à l'article 7, la Commission du Port de Port Alberni n'était pas obligée de rembourser les taux payés en avance pour la période pendant laquelle on avait demandé à un bâtiment d'évacuer la place occupée dans une installation pour petits bâtiments. Pour le Comité, cette mesure semble injuste et il désire savoir pourquoi la Commission ne serait pas obligée de rembourser au prorata les taux payés pendant la période non utilisée pour amarrage.

Veuillez agréer, Madame, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Le conseiller  
G. C. Eglington

Le 16 janvier 1976

Monsieur G. C. Eglington, Conseiller,  
Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires,

Objet: DORS/75-291, Tarif des installations pour petits  
bâtiments du port de Port Alberni

Monsieur,

En réponse à votre lettre du 4 décembre 1975, on m'a fait savoir que la Commission des ports nationaux n'a jamais refusé de rembourser au prorata les taux qui auraient été perçus pour une période de mouillage inhabituelle, tout en effectuant cependant certaines déductions représentant les frais subis au cours de la période de mouillage, comme par exemple les frais d'administration ou alors les dommages occasionnés aux installations. Étant d'avis que la rédaction d'une telle disposition relative à ces déductions était trop complexe, les fonctionnaires du Ministère ont pensé qu'il valait mieux ne pas en faire explicitement mention et plutôt se réserver une certaine latitude quant au remboursement des frais payés à l'avance. Cependant, face aux commentaires qui ont été faits sur cet article, le Ministère réexaminera la question dès la réception du prochain projet d'amendement du Règlement.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

Le Conseiller juridique (service contentieux)  
Madame M. D. Temple

Monsieur Eglington, ils ne s'adonnent pas à ce genre de mauvaise pratique.

**M. Eglington:** Dans la dernière phrase de sa lettre, M<sup>me</sup> Temple indique qu'à la lumière des commentaires du Comité, on entreprendra un examen de ces règlements. Je suppose qu'il faudra vérifier si cela a été fait.



[Text]

**Mr. Robinson:** If there is any change.

• 1140

**Mr. Eglington:** The explanation given was that it was too hard to specify in the regulations what deductions were to be permitted, so there was simply a power given to deduct anything. I do not think it is entirely satisfactory as an explanation, but they promised action.

**Mr. Robinson:** Well, that is exactly my point. I am wondering will they actually make the necessary change or merely just take a look at it. Really, that will not help us if all they are going to do is look at it and leave it the way it is. I think we really feel that there should be some action taken, but there is also this other factor. I find it very difficult to accept a statement like this in that first paragraph—well, it is only one paragraph—about the middle of the paragraph where it says:

Because the departmental officials consider the draft of a provision for such deductions too complex, they felt it advisable to omit specific reference to such deductions . . .

You know, I just cannot accept this.

**Mr. Baldwin:** Do you think we should call on someone from the Income Tax Branch?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, when you consider the complexity of some of the documents that appear before us, the explanation seems somewhat feeble. Some of the departmental officials appear to be able to achieve the utmost, the ultimate, the infinite in complexity, and I do not know why these people cannot be a bit more precise.

**Senator Godfrey:** It is just not true in this case. They could easily provide very simple language for a *pro rata* refund.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I guess we will just have to write back, Mr. Eglington, and tell them they are capable of doing anything, whether they think they are or not.

**Mr. Robinson:** At least they should not come out and admit it like that as though it could not be done, gracious sakes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Next we have SOR/75-299—Hull Construction Regulations, amendment before the Committee on November 1975, and a letter from Mr. Eglington—oh, I do not seem to have this particular document—Sorry, a letter from Mr. Eglington on November 24, and a reply from Mrs. Temple on December 1, which I think should be printed herewith.

November 24, 1975

Mrs. M. D. Temple,  
Legal Adviser,  
Department of Transport.

[Interpretation]

**M. Robinson:** Il faudra vérifier si des changements ont été apportés.

**M. Eglington:** On nous a expliqué qu'il était beaucoup trop difficile de préciser dans le règlement quelle déductions étaient permises. On parle seulement de la possibilité d'effectuer une déduction. Je ne crois pas qu'il s'agisse là d'une explication tout à fait satisfaisante, mais ils nous ont promis de s'occuper de cette question.

**M. Robinson:** C'est exactement là où je voulais en venir. Je me demande s'ils apporteront les modifications nécessaires ou s'ils se contenteront d'un examen. Cela ne nous apportera absolument rien s'ils se contentent d'examiner cette disposition et de la laisser telle quelle. Les membres du Comité sont unanimes pour dire que des mesures devraient être adoptées; toutefois, je souligne qu'il y a aussi un autre facteur. En effet, j'accepte difficilement des déclarations du genre que l'on retrouve au premier paragraphe—il n'y a qu'un paragraphe—au milieu et je cite:

Étant d'avis que la rédaction d'une telle disposition relative à ces déductions était trop complexe, les fonctionnaires du ministère ont pensé qu'il valait mieux de ne pas en faire explicitement mention . . .

Vous savez, je ne puis accepter de telles déclarations.

**M. Baldwin:** Croyez-vous que nous devrions faire appel à un des responsables du ministère de l'Impôt sur le revenu?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Compte tenu de la complexité de certains des documents qui nous sont soumis, l'explication semble assez faible, mais il y a dans les ministères des fonctionnaires qui semblent capables d'atteindre le niveau ultime de la complexité. Je me demande franchement pourquoi ces fonctionnaires ne peuvent pas être plus précis.

**Le sénateur Godfrey:** Dans le cas qui nous intéresse, cela est faux. Les fonctionnaires pourraient très bien nous fournir un texte clair sur le remboursement de frais payés à l'avance.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Eglington, je suppose que nous devons leur écrire une nouvelle fois afin de leur assurer qu'ils sont capables de tout, quoi qu'ils en pensent.

**M. Robinson:** Du moins, ils pourraient se garder d'admettre qu'il est impossible de le faire.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Passons maintenant au DORS/75-299—Règlement sur la construction des coques—Modification, qui a été soumis au Comité en novembre 1975. Nous avons une lettre de M. Eglington—il semble que je n'aie pas ce document. Je m'excuse, une lettre de M. Eglington du 24 novembre, et une réponse de M<sup>me</sup> Temple du 1<sup>er</sup> novembre. Ces lettres seront imprimées en appendice.

Le 24 novembre 1975

Madame M. D. Temple  
Conseiller juridique  
Ministère des Transports.

[Texte]

Re: SOR/75-299, Hull Construction Regulations

Dear Mrs. Temple:

The above amendment was before the Committee on 6th instant and, as a result, I am instructed to enquire by what authority measurements are given in both metres (decimal form) and Imperial measures. I am also instructed to enquire whether the insertion of both types of measures is a transitional arrangement, and if so, when it will come to an end and the full regours of the metric system imposed in undiluted form.

Yours sincerely,

G.C. Eglington,  
Counsel.

December 1, 1975

Mr. G. C. Eglington, Counsel,  
Standing Joint Committee on  
Regulations and Other  
Statutory Instruments.

Re: SOR/75-299, Hull Construction Regulations

Dear Mr. Eglington:

With respect to your letter to me of November 24, 1975, I am informed by the official responsible for the metrification of regulations in this department and in the Privy Council Office that it is hoped to metricate all regulations by 1978 wherever possible. In my experience, amendments promulgated at the present time contain either a metric figure alone or contain the metric figure with an equivalent imperial figure. The metrification of the main body of each regulation is being done in conjunction with their consolidation but is subject to limitations of manpower available. I think it could be said that the insertion of both types of measure is generally speaking a transitional arrangement and is required partly from a consideration of the problems faced by the industry concerned and, where international interests are involved, partly from need to co-ordinate any conversion process with the systems used by other nations.

Yours very truly

M. D. Temple (Mrs.)  
Legal Adviser (XL)

Mr. Eglington, have you any comments to make? Yes, I think that is the whole thing. I got a little mixed up between what I had in front of me myself and what the Joint Chairman was trying to provide me with. Mr. Eglington, have you any comments to make on this?

**Mr. Eglington:** Mr. Robinson raised this query as to why they were putting both the new measures and new measures in the regulations, so I inquired and the explanation is provided.

[Interprétation]

Objet: DORS/75-299, Règlement sur la construction des coques—Modification

Madame:

Le Comité a étudié, le 6 courant, la modification mentionnée ci-dessus et on m'a chargé de vous demander qui a autorisé que les mesures soient données selon le système métrique (sous forme décimale) et selon le système impérial. Le Comité désire également savoir si le fait de donner les mesures selon ces deux systèmes constitue une mesure de transition et, dans l'affirmative, quand prendra-t-elle fin et quand se servira-t-on uniquement des mesures du système métrique.

Veuillez agréer, Madame, l'expression de mes salutations distinguées.

Le Conseiller  
G. C. EglingtonLe 1<sup>er</sup> décembre 1975

M. G. C. Eglington,  
Conseiller du Comité mixte permanent  
des règlements et autres  
textes réglementaires.

Objet: DORS/75-299, Règlement sur la construction des coques—Modification

Monsieur,

En réponse à votre lettre datée du 24 novembre 1975, des fonctionnaires chargés de la conversion au système métrique des règlements pour ce ministère et pour le Bureau du Conseil privé m'ont fait savoir qu'ils espéraient convertir les règlements au système métrique dès 1978, là où c'est possible. D'après mon expérience, les modifications adoptées à l'heure actuelle renferment soit uniquement une mesure métrique ou alors une mesure métrique accompagnée d'une équivalence en mesures impériales. La conversion de chaque règlement au système métrique est effectuée de concert avec leur codification mais ce programme dépend du personnel disponible. On devrait aussi préciser que la mention des deux types de mesures constitue généralement une mesure de transition découlant en partie des problèmes que rencontre l'industrie concernée et en partie de la nécessité de coordonner toute mesure de conversion avec les systèmes utilisés par d'autres pays, lorsque des intérêts étrangers sont en jeu.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

M. D. Temple (M<sup>me</sup>)  
Conseiller juridique (XL)

Monsieur Eglington, avez-vous des commentaires? Oui, je crois que c'est toute la documentation. Je me suis trompé puisque j'ai cru que certains documents qui étaient devant moi et les documents que venait de me fournir le coprésident faisaient partie de la même série. Monsieur Eglington, avez-vous des commentaires à ce sujet?

**M. Eglington:** M. Robinson a demandé si l'on avait inclus aux règlements les nouvelles mesures et leurs équivalences. J'ai donc posé la question et voici la réponse que nous avons reçue.



[Text]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It is a transitional arrangement.

I liked, particularly, the phrase in Counsel's letter that "the full rigours of the metric system imposed in undiluted form." It is a classic.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** The next one is a minor legal point perhaps, SOR/75-292—Great Lakes Pilotage Tariff Regulations, amendment before the Committee, October 28, 1975. Mr. Robinson had raised the point and Counsel's memorandum, which is printed herewith, answers it as to the definition of movage. Mr. Robinson, do you have any further points arising now that this definition is before you?

SOR/75-292

## GREAT LAKES PILOTAGE TARIFF REGULATIONS

November 21, 1975

When this amendment was before the Committee on 28th October 1975, Mr. Robinson requested a definition of "movage" for which the amendment prescribed an increased rate.

"Movage" is defined in section 2 of the Great Lakes Pilotage Tariff Regulations (SOR/73-668) as meaning:

"shifting a ship from one place to another within the confines of a harbour but does not include shifting carried out solely by means of ship's lines for the purpose of loading or discharging cargo or to clear berthage space for the use of another ship."

**Mr. Robinson:** No. I am satisfied with the definition.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Next we have SOR/73-604—Pacific Tariff of Wharf Charges, before the Committee November 28, 1974. We have here a letter from Mr. Eglington of February 12, 1975 and a reply from Mr. Hunter W. Gordon of July 23, 1975 and a further letter from Mr. Eglington of September 10, 1975 and a reply from Mr. Gaulin of December 18, 1975, printed herewith. Mr. Eglington.

February 12, 1975

Mrs. Mary Temple,  
Legal Adviser,  
Department of Transport.

Re: SOR/73-604, *Pacific Tariff of Wharf Charges*

Dear Mrs. Temple:

The above Tariff was before the Committee on November 28, 1974. I think the best way of proceeding in this instance is to enclose for your consideration a copy of the comment which was placed before the Committee on that occasion. The Committee was particularly interested in ascertaining the practice of the National Harbours Board in connection with the granting of free time and wished to know if there have been any complaints about the way in which the Board's discretion has been exercised. I should perhaps, in this connection, point out that some Members

[Interpretation]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il s'agit d'un arrangement temporaire.

J'ai surtout apprécié une des phrases de notre conseiller à ce sujet «quand se servira-t-on uniquement du système métrique». C'est de la rhétorique pure.

**Le coprésident (M. McCleave):** Passons maintenant à un point juridique mineur le DORS/75-292—Règlement sur les tarifs de l'administration de pilotage des Grands Lacs—Modification, soumis au Comité le 28 octobre 1975. Je vous rappelle que M. Robinson a soulevé cette question. La note de notre conseiller, dans laquelle il apporte une définition à l'expression «déplacement», sera imprimée en appendice. Monsieur Robinson, avez-vous d'autres commentaires à ce sujet?

DORS/75-292

RÈGLEMENT SUR LES TARIFS DE L'ADMINISTRATION DE PILOTAGE DES GRANDS LACS—Modification  
Loi sur le pilotage

C. P. 1975-1112

Le 21 novembre 1975

Lorsque cette modification fut soumise au Comité le 28 octobre 1975 M. Robinson a demandé la définition de «déplacement» dont la modification prescrivait une augmentation des droits.

«Déplacement» est défini dans l'article 2 du Règlement sur les tarifs de l'Administration de pilotage des Grands Lacs (DORS/73-668) comme signifiant:

«signifie le transfert d'un navire d'un endroit à un autre dans les limites d'un port, mais ne comprend pas un transfert fait seulement au moyen des amarres du navire pour le chargement ou le déchargement de la cargaison ou pour laisser l'espace d'accostage à un autre navire;»

**M. Robinson:** Non, cette définition me satisfait.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Passons maintenant au DORS/73-604—Tarif des droits de quai du Pacifique, soumis au Comité le 28 novembre 1974. Il y a une lettre de M. Eglington du 12 février 1975, une réponse de M. Hunter W. Gordon le 23 juillet 1975, une autre lettre de M. Eglington le 10 septembre 1975 ainsi qu'une réponse de M. Gaulin le 18 décembre 1975. Ces documents seront imprimés en appendice. Monsieur Eglington.

Le 12 février 1975

Mme Mary Temple  
Conseiller juridique  
Ministère des Transports.

Objet: DORS/73-604, Tarif des droits de quai du Pacifique

Madame,

Le tarif susmentionné a été examiné par le Comité le 28 novembre 1974. Je crois que la meilleure façon de procéder est de vous faire parvenir une copie des commentaires qui ont été soumis au Comité à cette occasion. Le Comité voulait surtout avoir des renseignements sur la pratique du Conseil des ports nationaux en matière d'entreposage gratuit et savoir s'il y avait eu des plaintes sur la façon dont le Conseil avait exercé ses pouvoirs discrétionnaires. Je devrais peut-être souligner, à cet égard, que quelques membres du Comité étaient assez indifférents quant à la valeur

[Texte]

of the Committee were not particularly concerned about the worth of the Board's practice, but were more concerned about the arbitrariness of the discretion which the Tariff confers upon the Board.

Yours sincerely.

G.C. Eglington,  
Counsel.

23 July 1975

Mr. G.C. Eglington, Counsel  
Standing Joint Committee on  
Regulations and Other Statutory Instruments.

RE: SOR/73-604, *Pacific Tariff of Wharf Charges*

Dear Mr. Eglington:

I reply to your letter of 12 February 1975.

That letter with attachment was forwarded to the General Counsel to the National Harbours Board and I am informed by him that the reason for the insertion of the discretion in the tariff which is the subject of comment by the Committee was to accommodate unforeseeable circumstances such as labour problems which may delay the processing of documents or delivery of goods. In such a case the extension of free time would be desirable.

I am further informed that there have been no serious complaints recorded with the National Harbours Board where such a discretion has been exercised in the past.

Yours very truly,

Hunter W. Gordon  
Legal Advisor

September 10, 1975

Hunter W. Gordon, Esq.,  
Legal Adviser,  
Department of Transport.

Re: SOR/73-604, *Pacific Tariff of Wharf Charges*

Dear Mr. Gordon:

Thank you for your letter of 23rd July last, passing on the explanation from the National Harbours Board.

If in fact the reason for insertion of the discretion was to allow the *extension* of free time in unforeseeable circumstances section 15(4) of the Tariff appears, to be more widely drawn than is necessary for, as you recall, it permits the limitation as well as the extension of free time. If the Board do not feel the need of a power of limitation, perhaps they would be agreeable to its deletion, since it sits ill with the preceeding three subsections of section 15.

[Interprétation]

de la pratique suivie par le Conseil, mais s'inquiétaient davantage du caractère arbitraire des pouvoirs discrétionnaires que le Tarif confère à celui-ci.

Veillez agréer, Madame, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller,  
G. C. Eglington.

Le 23 juillet 1975

M. G. C. Eglington, Conseiller  
Comité mixte des règlements et  
autres textes réglementaires.

Objet: DORS/73-604, Tarif des droits de quai du Pacifique

Monsieur,

Je fais suite à votre lettre du 12 février 1975.

Cette lettre ainsi que les documents annexés ont été envoyés au conseiller général du Conseil des ports nationaux qui m'a appris qu'on avait inclus au tarif, les pouvoirs discrétionnaires qui ont fait l'objet de commentaires de la part du Comité afin de pouvoir éventuellement faire face à des circonstances imprévisibles, par exemple, des conflits du travail, qui pourraient retarder l'acheminement de documents ou la livraison de marchandises. En pareil cas, la prolongation de l'entreposage gratuit serait souhaitable.

On m'apprend également qu'aucune plainte sérieuse n'a été enregistrée contre le Conseil des ports nationaux quant à la façon dont il a utilisé ses pouvoirs discrétionnaires dans le passé.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller juridique,  
Hunter W. Gordon.

Le 10 septembre 1975

Maître Hunter W. Gordon  
Conseiller juridique  
Ministère des Transports,

Objet: DORS/73-604, Tarif des droits de quai du Pacifique

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 23 juillet dernier me faisant part de l'explication fournie par le Conseil des ports nationaux.

Si, en fait, la raison du pouvoir discrétionnaire est de permettre la prolongation du séjour gratuit dans des circonstances imprévisibles, l'article 15 (4) du Règlement semble rédigé en des termes beaucoup plus larges que nécessaire, car, comme vous le savez, il permet aussi bien de limiter que de prolonger la durée du séjour. Si le Conseil ne voit pas la nécessité d'un pouvoir de limitation, peut-être serait-il d'accord pour sa suppression puisqu'il s'oppose de toute façon aux trois paragraphes précédents de l'article 15.



[Text]

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

NATIONAL HARBOURS BOARD

December 18, 1975

Mr. G.C. Eglington  
Counsel  
Standing Joint Committee  
on Regulations and Other  
Statutory Instruments.Re: SOR/73-604, *Pacific Tariff of Wharf Charges*

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter of September 10, 1975 to Mr. Hunter W. Gordon who has sent me a copy thereof.

It is hoped that the abovenoted tariff will soon be replaced by the New "Pacific Terminal Tariff By-law" in drafting which the Committee's concern is kept in mind.

Your very truly,

Robert Gaulin  
General Counsel

• 1145

**Mr. Eglington:** The first reply that was received I did not regard as satisfactory because the explanation did not, in fact, sit with the wording that was in the section. So I wrote him, and the reply came back direct from the National Harbours Board to the effect that a new tariff has been drafted. I take it from the second paragraph of that letter that the wording will be changed to reflect the Committee's concern.

No new tariff, I might say, has come forward in any *Gazette* I have seen so far, but that was on December 18 and I have only seen the *Gazette* for January 16 . . .

**Mr. Robinson:** So we will follow up on this and give him the six months and find out if they have made the change or if they are going to make the change.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** SOR/73-82 and SOR/75-143 dealing with general pilotage regulations, and concerning about five different matters raised at the meeting of October 28, 1975; the subject of a letter from Mr. Eglington to Mrs. Temple of November 19, 1975, and her reply of December 12, 1975, on the five points printed herewith. Any particular points Mr. Eglington would like to comment on, or members of the Committee would wish to comment on?

[Interpretation]

Veillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le conseiller juridique,  
G. C. Eglington

CONSEIL DES PORTS NATIONAUX

Le 18 décembre 1975

Monsieur G. C. Eglington  
Conseiller  
Comité mixte permanent  
des règlements et autres  
textes réglementaires,

Objet: DORS/73-604, Tarif des droits de quai du Pacifique

Monsieur,

Je me réfère à la lettre que vous avez envoyée le 10 septembre 1975 à M. Hunter W. Gordon qui m'en a fait parvenir une copie.

Il est à souhaiter que l'on remplacera bientôt le tarif susmentionné par le nouveau «Règlement sur le tarif du terminal du Pacifique» dont la rédaction tiendra compte des préoccupations du Comité.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le Conseiller général  
Robert Gaulin

**M. Eglington:** J'ai estimé que la première réponse reçue n'était pas satisfaisante puisqu'elle ne s'en tenait pas au libellé de l'article. J'ai donc récrit et la réponse m'est parvenue directement du Conseil des ports nationaux. On m'a informé qu'un nouveau tarif a été établi. Si j'ai bien compris la teneur du deuxième paragraphe, il semble que le libellé sera changé afin de tenir compte des préoccupations du Comité.

La *Gazette* ne mentionne aucun nouveau tarif. Toutefois, je vous signale que je l'ai consultée le 18 décembre et encore une fois le 16 janvier . . .

**M. Robinson:** Nous reviendrons à cette question dans six mois afin de découvrir s'ils ont fait des changements ou s'ils en ont l'intention.

**Le coprésident (M. McCleave):** Passons maintenant au DORS/73-82 et DORS/75-143 ayant trait aux règlements généraux sur le pilotage et aux cinq questions qui avaient été soulevées le 28 octobre 1975. Nous imprimerons en appendice une lettre adressée par M. Eglington à M<sup>me</sup> Temple le 19 novembre 1975 et la réponse de cette dernière en date du 12 décembre 1975. Monsieur Eglington, avez-vous des commentaires à ce sujet? Est-ce que les membres du Comité ont des commentaires à ce sujet?

[Texte]

November 19, 1975

Mrs. M. D. Temple,  
Legal Adviser,  
Department of Transport.

Re: SOR/73-82, SOR/75-143, General Pilotage Regulations

Dear Mrs. Temple:

The above Regulations were before the Committee on 28th ultimo and as a result I am instructed to place several matters and requests for information before you.

1. SOR/73-82, section 5(b)

The English text requires a medical examination by a medical doctor who has been appointed by the Authority. The French text requires a medical examination, but one given by a medical practitioner. Hence, the English text is much more restrictive.

2. SOR/73-82, section 7(3)

This subsection requires that the certificates referred to in subsection 2 (Radar Observer's Certificate, Restricted Radiotelephone Operator's Certificate and one showing successful completion of a radio simulator course) be valid, current and acceptable to the Minister. In respect of the two first mentioned certificates the Committee could not see why, if they are valid and current, the Minister should have any discretion to refuse them. If, as is probably the case, acceptability is to relate to the radio simulator course certificate, the Committee was exercised as to whether the determination of acceptability by the Minister may not amount to the creation of conditions by the Minister rather than by the Governor in Council.

I am instructed to enquire, first, whether your Ministry regards the presence of the word "acceptable" as essential, and, secondly, what rules the Minister will use in determining acceptability.

3. SOR/73-82, section 29(1)(b)

The Committee realizes that the breadth of this provision must be interpreted as being limited by the preceding four clauses and by section 42(f) of the Act to financial matters. However, the Committee noted that section 42(f) gives to the Governor in Council, and not to the Minister, the power to prescribe "uniform financial and reporting procedures for Authorities". Apart from any question of the validity of sub-delegating to the Minister the power to prescribe financial and reporting procedures the Committee can not readily understand why, especially since there are only four Authorities, the Ministry of Transport can not deduce and cause to be specified in regulations made by His Excellency in Council the information that is actually required or desired.

4. SOR/73-82, Schedule I, section 17

The French version is more restrictive than the English as the former refers to an "under-toned conversation" which is something less audible than "an average conversational voice" referred to in the English text.

[Interprétation]

le 19 novembre 1975

M<sup>me</sup> M. D. Temple  
Conseiller juridique  
Ministère des Transports.

Objet: DORS/73-82, DORS/75-143, Règlement général sur le pilotage

Madame,

Le règlement susmentionné a été étudié par le Comité le 28 du mois dernier et celui-ci m'a demandé de vous poser plusieurs questions pour éclaircir certains points.

1. DORS/73-82, Article 5b)

Le texte anglais exige un examen médical effectué par un médecin qui a été nommé par l'administration. La version française exige un examen médical, mais effectué par n'importe quel médecin. Par conséquent, le texte anglais est beaucoup plus restrictif.

2. DORS/73-82, Article 7(3)

Ce paragraphe exige que les certificats mentionnés au paragraphe 2 (certificat d'observateur radariste, certificat restreint de radiotéléphoniste et un certificat attestant que la personne a suivi avec succès un cours d'entraînement au simulateur radar) soient valables, en vigueur et jugés acceptables par le Ministre. En ce qui a trait aux deux premiers certificats, le comité n'a pu voir pourquoi, s'ils étaient valables et en vigueur, le Ministre devrait avoir le pouvoir de les refuser. Si, comme c'est probablement le cas, ce pouvoir a trait au certificat, du cours de simulateur radar, le comité s'est demandé si du fait de s'en remettre au Ministre, les conditions ne seraient pas créées par ce dernier plutôt que par le Gouverneur en Conseil.

On m'a prié de vous demander, premièrement, si votre Ministre juge la présence du mot «acceptables» essentielle et, deuxièmement, quelles règles le Ministre utilisera-t-il pour déterminer l'acceptabilité.

3. DORS/73-82, Article 29(1)b)

Le Comité constate que la portée de cette disposition semble limitée aux questions financières par les quatre articles qui la précèdent et par l'article 42f), de la Loi. Toutefois, le Comité a noté que l'article 42f) donne au Gouverneur en conseil et non au Ministre, le pouvoir de prescrire «des méthodes uniformes devant être employées par les Administrations en matière financière et pour l'établissement des rapports». Mise à part toute question de validité de la sous-délégation au Ministre du pouvoir de prescrire des méthodes en matière financière et pour l'établissement des rapports, le Comité ne peut comprendre pourquoi, surtout puisqu'il n'y a que quatre administrations, le ministère des Transports ne peut faire de déduction et faire en sorte que soit précisée dans un Règlement de Son Excellence le Gouverneur en Conseil, l'information qui est réellement requise ou souhaitée.

4. DORS/73-82, Annexe 1, article 17

La version française est beaucoup plus restrictive que l'anglaise puisqu'elle parle d'une «conversation tenue à mi-voix» qui est quelque peu moins audible que le «ton de voix moyen de conversation» mentionné dans le texte anglais.



[Text]

5. SOR/75-143

The Committee noted that the new requirement added by the new subsection 9(2)(b) is a logical and necessary addition to section 9. The Committee wondered why the new deeming provision added by the new subsection 10(3) is also not so limited by some requirement that the apprenticeship was actually attended by sufficient service to indicate the necessary level of experience of sea service.

I am directed also in this regard to enquire what experience is actually required for the grant of a certificate of competency.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

December 12, 1975

Mr. G. C. Eglington, Counsel  
Standing Joint Committee on Regs.  
and Other Statutory Instruments.

RE: SOR/73-82, SOR/75-143, General Pilotage Regulations

Dear Mr. Eglington:

This letter is in response to your questions in your letter dated November 19, 1975.

With respect to your comments on the French text of paragraph 5(b) and section 17 of Schedule I, I have requested the appropriate officials in this Department to prepare a necessary amendment.

With respect to your question as to the necessity for the requirement that certain certificates referred to in subsection 7(2) must be acceptable to the Minister, I am advised that this requirement was inserted in order to provide some control over the recognition of such certificates issued in countries other than Canada and that if such certificates reflect standards at least equivalent to Canadian standards for the same types of certificates, they would be found acceptable by the Minister.

With respect to your question as to the necessity for the powers given in paragraph 29(1)(b), I am advised that this paragraph was intended to be used by the Minister in order to obtain information that he might require to prepare a response to any parliamentary inquiries regarding the operation of the four Authorities.

With respect to your comments on subsection 10(3) I am advised that only the Montreal and Quebec Pilotage Districts had apprenticeship systems before the Regulations came into force and that, in the case of the Montreal Pilotage District, before persons were accepted into the apprenticeship system, they had to have completed 36 months service on the deck of a foreign-going, home-trade or inland waters ship (which service is considered to be sufficient for the purpose of a pilot license) and, in the case of the Quebec Pilotage District, applicants were

[Interpretation]

5. DORS/75-143

Le Comité a noté que la nouvelle exigence ajoutée par le nouveau paragraphe 9(2)b) est une addition logique et nécessaire à l'article 9. Le Comité se demande toutefois pourquoi la nouvelle disposition de recommandation ajoutée par le nouveau paragraphe 10(3) n'est pas limitée de la même façon par une exigence selon laquelle l'apprentissage devrait avoir été réellement complété par un service suffisant pour donner à la personne le niveau nécessaire d'expérience de service en mer.

On m'a également prié à cet égard de vous demander quelle expérience est réellement nécessaire pour l'obtention d'un certificat de capacité.

Veuillez agréer, Madame, l'expression de mes salutations distinguées.

Le conseiller  
G. C. Eglington

le 12 décembre 1975

Monsieur G. C. Eglington, Conseiller  
Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires.

Objet: DORS/73-82, DORS/75-143, Règlement général sur le pilotage

Monsieur,

La présente lettre fait suite aux questions que vous avez posées dans votre lettre du 19 novembre 1975.

En ce qui a trait à vos commentaires sur le texte français de l'alinéa 5(b) et de l'article 17 de l'Annexe 1, j'ai exigé des représentants concernés de ce Ministère qu'ils préparent la modification nécessaire.

En ce qui a trait à la question que vous avez posée quant à la nécessité que certains certificats mentionnés au paragraphe 7(2) soient jugés acceptables par le Ministre, on m'a informé que cette exigence avait été ajoutée de façon à permettre un certain contrôle sur la reconnaissance des certificats de ce genre qui sont émis dans des pays autres que le Canada; lorsque ces certificats respectent des normes au moins équivalentes aux normes canadiennes s'appliquant aux mêmes types de certificat, ils sont jugés acceptables par le Ministre.

En ce qui concerne votre question portant sur la nécessité des pouvoirs accordés à l'alinéa 29(1)(b), on m'informe que cet alinéa a pour objet d'être utilisé par le Ministre afin qu'il puisse obtenir des renseignements dont il pourrait avoir besoin pour préparer une réponse à quelqu'enquête parlementaire portant sur le fonctionnement des quatre Administrations.

Quant aux commentaires que vous avez émis au sujet du paragraphe 10(3), on m'informe que seuls les districts de pilotage de Québec et de Montréal étaient dotés d'un système d'apprentissage avant l'entrée en vigueur du Règlement et que, dans le cas du district de pilotage de Montréal, avant que des personnes ne soient admises au système d'apprentissage, elles devaient avoir à leur actif 36 mois de service sur la passerelle d'un navire au long cours, de cabotage ou de navigation en eaux intérieures (de tels états de service sont considérés suffisants aux fins de

[*Texte*]

required to obtain a certificate of competency not lower than first mate home-trade on the steamship unlimited as to tonnage or second mate foreign-going. It is therefore my understanding that all persons who commenced the apprenticeship system before these Regulations came into force and who had not qualified as pilots before that date, had in fact an adequate amount of sea service before they commenced their apprenticeship.

As to the experience at sea requirements for certificates of competency, I am enclosing herein a copy of the Masters & Mates Examination Regulations which set out these requirements for each type of certificate of competency.

Yours very truly,

M. D. Temple (Mrs.)  
Legal Adviser (XL)

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Point number one is a matter of medical examination and language interpretation, I would say.

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, I have no quarrel really with paragraph number one. I think the explanation is...

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right, then we will go to number two. This one deals with the certificate to be sent to...

**Mr. Robinson:** I am concerned about the certificate. It seems to me that there should be an amendment to indicate that the term "acceptable" only pertains to certificates relating to people who have certificates from other countries, and that it does not refer to a certificate from Canada.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Eglington, your comment on Mr. Robinson's point.

**Mr. Eglington:** That seems eminently sensible, to order the board to confine the discretion to the area in which it is supposed to be used.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** The next, number three, is...

**Mr. Robinson:** The next query I would make, Mr. Chairman, has to do with the fourth paragraph, or the bottom paragraph on this page of the letter of December 12 of Mrs. Temple to Mr. Eglington. I am not clear on this. I would like to have a little fuller explanation.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** This is in connection with point number three in Mr. Eglington's letter.

**Mr. Eglington:** In this instance, there is involved, possibly, a subdelegation of rule-making power. Of course the act gives to the Governor in Council the power to prescribe uniform financial and reporting procedures for authorities. In the exercise of that power, subsection (1) of Section 28 of the regulations was made requiring a financial statement made up for specified matters, a report of the Auditor General and such additional information respecting the financial affairs of the authority and its activities as the Minister may require.

[*Interprétation*]

l'obtention d'un certificat de pilotage); et, dans le cas du district de pilotage de Québec, on exigeait des candidats qu'ils soient titulaires d'un certificat de capacité non inférieur à celui de premier lieutenant de cabotage, sur un navire à vapeur, sans limitation de tonnage, ou de deuxième lieutenant au long cours. Je crois donc comprendre que toutes les personnes qui avaient commencé leur apprentissage dans un système d'apprentissage approuvé avant l'entrée en vigueur du règlement, et qui n'ont pas eu le temps de se qualifier comme pilote avant cette date, avaient en fait suffisamment de service en mer avant d'entreprendre leur apprentissage.

En ce qui concerne les exigences d'expérience en mer relatives aux certificats de capacité, j'ai joint à la présente un exemplaire du Règlement d'examen des capitaines et lieutenants qui détermine ces exigences pour chaque type de certificat de capacité.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Conseiller juridique (XL)  
M. D. Temple (Mme)

**Le coprésident (M. McCleave):** Le numéro 1 a trait à un examen médical ainsi qu'au libellé de la version française.

**M. Robinson:** Monsieur le président, je suis tout à fait d'accord avec la réponse apportée au numéro 1. A mon avis, l'explication est...

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien. Passons au numéro 2. Ce paragraphe a trait à un certificat qui doit être livré...

**M. Robinson:** Je me pose des questions au sujet de ce certificat. Il me semble qu'il devrait y avoir une modification qui indique que l'expression «acceptable» ne s'applique qu'aux certificats que l'on distribue aux personnes déjà en possession de certificats étrangers et non pas aux certificats délivrés au Canada.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Eglington, avez-vous des commentaires au sujet de l'argument soulevé par M. Robinson?

**M. Eglington:** Cela me semble tout à fait logique. En effet, cela revient à dire que la Commission doit restreindre ce pouvoir discrétionnaire au domaine cité.

**Le coprésident (M. McCleave):** Passons maintenant au numéro 3...

**M. Robinson:** Monsieur le président, ma question a trait au numéro 4 ou au dernier paragraphe de la lettre adressée le 12 décembre par M<sup>me</sup> Temple à M. Eglington. Cela ne me semble pas très précis. J'aimerais que l'on m'apporte des éclaircissements.

**Le coprésident (M. McCleave):** Votre question a trait au numéro 3 de la lettre de M. Eglington.

**M. Eglington:** Dans le cas qui nous intéresse, il existe peut-être une sous-délégation de pouvoir décisionnaire. Bien entendu, la loi accorde au gouverneur en conseil le pouvoir de prescrire des méthodes uniformes devant être employées par les administrations en matière financière et pour l'établissement des rapports. En ce qui concerne l'exercice de ce pouvoir, l'alinéa 1 de l'article 28 du Règlement précise que le ministre a le droit d'exiger un bilan, un rapport de l'Auditeur général ou d'autres renseignements ayant trait à l'aspect financier de l'administration.



*[Text]*

The objection which was originally taken was that since there are only four authorities, surely the Minister could make up his mind in advance what financial information he wanted that, the words "and its activities" must relate to financial activities, because otherwise they would be ultra vires. And even if it was thought the Minister could not specify in advance what financial information was to be required, by what authority was the power delegated to him from the Governor in Council to specify what is, in effect, a rule saying you will produce such and such information?

The response is that it was inserted so that if the Minister were asked parliamentary questions about the operation of the authorities he would be able to require the information.

• 1150

But first of all, it would seem to me to be ultra vires to enable the minister to demand information other than financial information, or at least under Section 42(f). That is first, and then on the second point I would imagine it is for the Committee to determine whether they think this is a reasonable exercise of the power, if that power does exist, to give administrative discretion, to summon information to enable him to answer questions.

**Mr. Robinson:** I am in a bit of a quandary. I really do not think it should be necessary or you would probably find that every act would contain a similar kind of clause that the minister would then have the power to do this. I think it is redundant, really. I do not see why it should be there.

**Mr. Eglington:** The minister is responsible for the pilotage authorities to the House, and I would have thought that, without need of spelling things out in this way, he could get the information he wanted.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It shows a most unusual and tender solicitude for people who ask parliamentary questions. I suppose it is laudable in that respect but I do not see the connection really, with what we have been dealing with. Surely a minister who is asked a question can go to anybody under his jurisdiction and get information.

**Mr. Robinson:** I just feel that the explanation does not justify this power in the minister.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right. Then we will follow it up with further questions to Mrs. Temple, whose attention will be drawn to the exchange.

The next point would be number 4 in Mr. Eglington's letter.

**Mr. Eglington:** In this instance there had been an amendment to Section 9 of the regulations to allow the deeming of certain qualifications to have arisen and be acceptable, and the question was why was there not similar deeming provision under Section 10. The answer simply given is that there was no need for it as all the people who were involved were suitably qualified in any event.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** You are dealing with point number 5.

Point number 4 is English and French, perhaps the more technical.

*[Interpretation]*

Au début, on a objecté qu'il n'y avait que quatre administrations et que le ministre pouvait préciser à l'avance les renseignements financiers qu'il désirait obtenir. L'expression «et ses activités» a trait aux questions financières, puisque le contraire signifierait que c'est au-delà des pouvoirs du ministre. Même si le ministre ne peut préciser à l'avance les renseignements financiers qui l'intéressent, on se demande en vertu de quelle autorité ce pouvoir lui a été conféré par le gouverneur en conseil, de préciser qu'il existe un règlement exigeant tel ou tel renseignement?

On a inséré cette stipulation dans le Règlement afin de protéger le ministre au cas où on l'interrogerait à la Chambre sur les activités des administrations. Cela lui confère le droit d'exiger ce genre de renseignement.

Mais au premier abord, il me semble qu'on va au-delà de ce qui est permis par la loi en permettant à un ministre d'exiger des renseignements autres que financiers, du moins en vertu de l'article 42(f). C'est là un premier point; quant au deuxième point, j'imagine qu'il revient au Comité de décider s'il est raisonnable d'accorder toute latitude administrative et de permettre qu'il puisse exiger des renseignements afin de répondre à des questions.

**M. Robinson:** Je suis un peu perdu. Je ne crois vraiment pas cette disposition nécessaire sinon, elle se trouverait dans toutes les autres lois. En réalité il y a double emploi. Je ne vois pas la raison de cette disposition.

**M. Eglington:** Le Ministre est responsable de l'Administration du pilotage devant la Chambre et il me semble inutile de préciser qu'il peut obtenir les renseignements qu'il désire.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Quelle sollicitude inhabituelle à l'égard de ceux qui posent des questions en Chambre! On devrait peut-être louer cet effort, mais je ne vois vraiment aucun rapport avec la question à l'étude. Il est évident qu'un ministre à qui l'on pose une question peut faire appel à quiconque relève de son autorité pour obtenir les renseignements.

**M. Robinson:** A mon avis, l'explication ne réussit pas à justifier l'autorité accordée au ministre.

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien. Nous donnons donc suite à la question en demandant d'autres renseignements à M<sup>me</sup> Temple à qui nous ferons part de nos observations.

Nous passons ensuite au numéro 4 de la lettre de M. Eglington.

**M. Eglington:** Dans ce cas, il y avait eu amendement à l'article 9 du règlement afin de permettre la reconnaissance de certaines compétences et la question était de savoir pourquoi de telles dispositions n'étaient pas également prévues à l'article 10. La réponse, très simple, est que c'était inutile puisque les intéressés avaient de toute façon la compétence voulue.

**Le coprésident (M. McCleave):** Vous parlez du numéro 5.

Le numéro 4 porte sur les versions française et anglaise et il est peut-être plus technique.

[Texte]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Undertones and what not.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Perhaps I did not stress that strongly enough. Perhaps I raised it in an undertoned manner, Mr. Eglington, which is quite possible.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, I do not think there is any reply on it, is there?

**Mr. Eglington:** Yes, it is included in the second paragraph of Mrs. Temple's letter.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh yes, yes.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** We are dealing now with paragraph 4 and it is noted that Mrs. Temple has asked for the appropriate action to be taken by amendment.

**Mr. Robinson:** With regard to 5, I am wondering, is there ...

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** We will go to 5 unless there is anything more about 4.

**Mr. Eglington:** The explanation, I think, is entirely satisfactory. It simply says that as a matter of fact there is no need for the provision because all the people concerned are properly qualified.

**Mr. Robinson:** But is there anything in the regulations that sets out the requirement of 36 months' service on the deck of a foreign-going, home-trade or inland-water ship?

**Mr. Eglington:** Yes, there is, in the Masters and Mates Examination Regulations, a copy of which Mrs. Temple provided.

**Mr. Robinson:** The only other point I have, Mr. Chairman, is that although the letter in the last paragraph refers to a copy of the certificate of competency being enclosed, there was not any enclosed with my documents.

**Mr. Eglington:** The Regulations are quite extensive ...

**Mr. Robinson:** I see.

**Mr. Eglington:** ... and in any event, only two minor amendments to them are subject to the Committee's secretary. But if you would like a copy ...

**Mr. Robinson:** No, it is not necessary. I just made the comment, that is all.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** We are just trying to save another Canadian forest from being laid waste by the distribution of our information.

**Mr. Robinson:** Well, you know, you can always recycle the papers.

**Mr. Eglington:** It does not seem to be ...

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Maybe if we gave the Committee all the material that came before us we would have to recycle the Committee.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Next is SOR/74-179—Northwest Territories Reindeer Regulations, amendment, before the Committee November 20, 1975, a letter from Mr. Eglington of December 4 and a reply from Mr. Roy of January 6, 1976, printed herewith.

[Interprétation]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nuancées, semi-teintes, etc.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je n'ai peut-être pas suffisamment souligné cette question. Je n'en ai peut-être parlé qu'en passant, monsieur Eglington, ce qui est très possible.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je ne crois pas qu'il y ait de réponse, n'est-ce pas?

**M. Eglington:** Si, la réponse se trouve au deuxième paragraphe de la lettre de M<sup>me</sup> Temple.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ah oui.

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous parlons maintenant du paragraphe 4 et vous remarquerez que M<sup>me</sup> Temple a demandé que les mesures appropriées soient prises en modifiant le règlement.

**M. Robinson:** Au sujet du numéro 5, je me demandais, si ...

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous passons maintenant au numéro 5 à moins que vous ayez d'autres commentaires à faire au sujet du numéro 4.

**M. Eglington:** Les explications sont, à mon avis, tout à fait satisfaisantes. C'est très simple, il n'est pas nécessaire d'inclure cette disposition puisque tous les intéressés sont compétents.

**M. Robinson:** Existe-t-il un règlement quelconque qui stipule l'obligation de faire 36 mois de service sur un navire au long cours, un caboteur ou un bateau qui navigue dans les eaux intérieures?

**M. Eglington:** Oui, on trouve cela dans le Règlement d'examen des capitaines et lieutenants que M<sup>me</sup> Temple nous a envoyé.

**M. Robinson:** Il y a encore un autre point que j'aimerais mentionner, monsieur le président, au dernier paragraphe, on parle d'un exemplaire du certificat de capacité qui serait inclus, ce document ne se trouvait pas dans ce que j'ai reçu.

**M. Eglington:** Ces règlements sont très volumineux ...

**M. Robinson:** Je vois.

**M. Eglington:** ... et de toute façon, le Comité n'examine que deux amendements secondaires qui y ont été apportés. Mais si vous voulez en avoir un exemplaire ...

**M. Robinson:** Non, cela ne sera pas nécessaire. Ce n'était qu'un commentaire.

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous tentons simplement d'empêcher qu'une autre forêt canadienne soit dépouillée sous prétexte de distribuer des renseignements.

**M. Robinson:** Eh bien, vous savez, vous pouvez toujours recycler le papier.

**M. Eglington:** Cela ne semble pas être ...

**Le coprésident (M. McCleave):** Si nous donnions au présent Comité tous les documents qui lui sont soumis nous aurions peut-être à recycler le Comité.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Maintenant nous avons DORS/74-179—Règlement concernant les rennes des Territoires du Nord-Ouest, amendement, que le Comité a déjà étudié le 20 novembre 1975, ainsi qu'une lettre de M. Eglington en date du 4 décembre, et la réponse adressé par M. Roy le 6 janvier 1976.



[Text]

[Interpretation]

December 4, 1975

Le 4 décembre 1975

Jacques Roy, Esq.,  
Director, Legal Services,  
Department of Indian and  
Northern Affairs.

Re: SOR/74-179, *Northwest Territories Reindeer Regulations, amendment*

Dear Mr. Roy:

The above Regulations were considered by the Committee on 20th ultimo.

The Committee noted that the new section 4(4)(b) delegates to the Minister power to set all the terms and conditions of the agreements provided for in section 4(3), save the one condition mentioned in section 4(4)(a) which itself contains a delegation to the Minister of the power to set the substantive part of the condition.

The Committee has, from time to time, been exercised by both the legality and the propriety of the breadth of sub-delegation of rule-making power by His Excellency in Council to other subordinate persons or bodies. In this instance the Committee inclines to the view that section 4(4)(b) does amount to a sub-delegation of rule-making power and wonders, the question of the validity of the sub-delegation aside, why it should be thought necessary to sub-delegate the power, at least, in such extreme form. Why, the Committee wonders, can not the terms and conditions to be included in agreements be set out in the Regulations so that they are notorious and of equal application to all persons or corporations who purchase reindeer?

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

January 6, 1976

Mr. G. C. Eglington, Esq.,  
Counsel,  
Standing Joint Committee on  
Regulations and Other  
Statutory Instruments.

Re: SOR/74-179, *Northwest Territories Reindeer Regulations, Amendment*

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter of December 4, 1975, regarding the amendments to section 4 of the *Northwest Territories Reindeer Regulations* regarding the concern of the Committee that all of the terms of reindeer sale agreements are not set out in the Regulations.

Prior to the above-noted amendment, the *Northwest Territories Reindeer Regulations* provided authority to transfer portions of the reindeer herd to native people. The 1974 amendment was required so that the entire herd could be sold as one unit. That amendment was made necessary by the application of a group of Tuktoyaktuk Eskimos (most of whom had a long association with reindeer and were employed by the Department of Indian and Northern Affairs as herders), to buy the entire reindeer herd.

M. Jacques Roy  
Directeur du contentieux  
Ministère des Affaires indiennes et  
du développement du Nord canadien

Objet: DORS/74-179, Règlement concernant les rennes des Territoires du Nord-Ouest, amendement

Monsieur,

Le Règlement susmentionné a été examiné par le Comité le 20 du mois dernier.

Le Comité a remarqué que le nouvel article 4(4)(b) délègue au ministre le pouvoir d'énoncer toutes les modalités des accords prévus à l'article 4(3), sauf la condition mentionnée à l'article 4(4)(a) qui contient lui-même une délégation de pouvoirs au ministre d'énoncer l'élément principal de la condition.

Le Comité a été très tracassé, de temps en temps, tant par la légalité que par la justesse de la vaste sous-délégation du pouvoir d'établir des règles par son excellence en conseil à d'autres personnes ou organismes subordonnés. Dans le cas présent, le Comité est d'avis que l'article 4(4)(b) correspond à une sous-délégation du pouvoir d'établir des règles et se demande, en dehors de la question de la validité de la sous-délégation, pourquoi on croit nécessaire de sous-déléguer le pouvoir, du moins sous cette forme extrême. Le Comité se demande pourquoi les modalités devant être comprises dans les accords ne pourraient pas être énoncées dans le règlement afin qu'elles soient notoi-res et d'application égale pour toute personne ou société qui achète des rennes?

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le conseiller  
G. C. Eglington

Le 6 janvier 1976

Monsieur G. C. Eglington  
Conseiller  
Comité mixte permanent  
des règlements  
et autres textes réglementaires

Objet: DORS/74-179, Règlements concernant les rennes des Territoires du Nord-Ouest, modification

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 4 décembre 1975 portant sur les modifications apportées à l'article 4 des Règlements concernant les rennes des Territoires du Nord-Ouest, et découlant de l'inquiétude exprimée par le Comité que toutes les conditions des conventions visant la vente des rennes ne sont pas précisées dans ces Règlements.

Avant l'adoption de la modification ci-dessus mentionnée, les Règlements concernant les rennes des Territoires du Nord-Ouest conféraient l'autorité de transférer des portions du troupeau de rennes à des autochtones. La modification adoptée en 1974 visait à rendre possible la vente du troupeau dans son entier. L'adoption de cette modification a été rendu nécessaire suite à une demande présentée par un groupe d'Esquimaux Tuktoyaktuk (dont la plupart élevaient depuis longtemps des rennes et travaillaient pour le compte du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien en tant qu'éleveurs), qui désiraient acheter le troupeau de rennes dans son entier.

## [Texte]

It was believed that the time had come for the Government to relinquish responsibility and turn the operation over to native management and control and that arrangements would be well received by the country at large and in the Tuktoyaktuk area in particular. The sale was to serve as an example of Government withdrawing controls in favour of local authority and was in line with announced Government policy. Due to the changing conditions in the north, the Department felt that it was desirable to determine the terms and conditions between the parties concerned at the time of the sale rather than in advance using hypothetical data or data from a different area of the north. The Department also considered it preferable to negotiate the terms of the Agreement rather than have all of the minute details of the Agreement prescribed in a Regulation.

Yours sincerely,

Jacques Roy,  
Director,  
Legal Services.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mr. Eglington, comments?

• 1155

**Mr. Eglington:** In this instance, the committee queried the subdelegation of power from the Governor in Council to the minister to set the terms and conditions of the contract for the disposal of the reindeer herd. A factual explanation is given, and then in the last sentences of the letter Mr. Roy deals with the actual administrative reason as to why it was done in this fashion. It was thought that the actual terms and conditions should be kept a secret. I can see no real reason why the terms of the contract could not have been negotiated between the Crown and major people concerned and then settled in the regulations. Instead of that, the blanket power was given and the contract has been made presumably and the herd disposed of and the terms of the contract are private to the department.

**Mr. Robinson:** I wonder, Mr. Chairman, if we could not recommend that this be considered as merely an isolated case and not a precedent that they are setting. I do not really think it is a good procedure to follow.

**Mr. Baldwin:** I agree with Mr. Robinson on that.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Is it agreed, then, that counsel might draw the attention of the department to this opinion? Mr. Robinson, concurred in by Mr. Baldwin, and presumably not dissented from by any member of the Committee.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Next we have SOR/74-8—Indian Off Reserve and Eskimo Housing Regulations, before us on November 13, 1975, and they involve appropriation acts; and we have a commentary by counsel of October 15, 1975, printed herewith, which makes seven different points. To make the study more intelligible, I suppose we should print as the appendix the four different quotes from the appropriation acts of different years.

And then we have the letter from Mr. Eglington to Mr. Jacques Roy of November 24, 1975.

## [Interprétation]

On estimait alors que le temps était venu pour le gouvernement de céder sa place, de céder le contrôle et la gestion de l'élevage des rennes aux autochtones et que de tels arrangements recevraient un accueil favorable dans les pays dans son ensemble, et dans la région Tuktoyaktuk en particulier. La vente des rennes devait servir à illustrer la volonté du gouvernement de céder certains pouvoirs aux autorités locales et répondait à la politique annoncée par le gouvernement. En raison des conditions changeantes dans le Nord, le Ministère a estimé qu'il serait souhaitable que les conditions de la convention entre les parties concernées ne soient déterminées qu'au moment de la vente plutôt qu'à l'avance au moyen de données hypothétiques ou de données valables pour certaines régions du Nord seulement. Le ministère a aussi jugé préférable de négocier les conditions de la convention plutôt que d'en prescrire les moindres détails dans un règlement.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le directeur du Contentieux  
Jacques Roy

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur Eglington, vos commentaires?

**M. Eglington:** Dans ce cas, le comité interrogeait sur les pouvoirs délégués par le gouverneur en conseil au ministre pour permettre à ce dernier de fixer les conditions des contrats de vente des troupeaux de rennes. Une explication est donnée des fait en ensuite nous avons les dernières phrases de la lettre de M. Roy qui parle des raisons administratives qui ont donné lieu à cette procédure. On a pensé qu'il valait mieux maintenir le secret autour des conditions de vente. Je ne vois pas pourquoi ces conditions n'ont pas été négociées entre la Couronne et les principaux intéressés et ensuite fixées dans les Règlements. Au lieu de cela on a donné carte blanche, on a vraisemblablement signé le contrat, et vendu le troupeau, et les conditions de la vente restent l'affaire du ministère.

**M. Robinson:** Je me demande, monsieur le président, si nous ne pourrions pas recommander au ministère de ne pas créer de précédent par cette vente. Je ne crois vraiment pas que ce soit là une bonne procédure à suivre.

**M. Baldwin:** Je suis d'accord avec M. Robinson.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous sommes donc d'accord pour que notre conseiller juridique attire l'attention du ministère sur notre point de vue? M. Robinson est donc appuyé par M. Baldwin et je présume qu'aucun autre membre du comité n'est en désaccord.

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous passons maintenant au DORS 74/8—Règlement sur le logement d'Indiens qui vivent hors des réserves et d'Esquimaux, règlement que nous avons étudié le 13 novembre 1975 et où il est question de lois des subsides; vous trouverez également les commentaires en 7 points de notre conseiller juridique datés du 15 octobre 1975. Pour qu'il soit plus facile de comprendre le tout, je crois que nous devrions ajouter en annexe les 4 différentes citations—des lois des subsides pour les différentes années.

Donc nous avons la lettre adressée par M. Eglington à M. Jacques Roy le 24 novembre 1974.



## [Text]

Questions were placed before Mr. Roy, and as yet we do not have an answer. Am I correct in that, Mr. Eglington?

# INDIAN OFF RESERVE AND ESKIMO HOUSING REGULATIONS

Appropriation Act No. 4, 1971

P.C. 1973-4033

October 15, 1975

## 1. Comparability of the Texts

Section 4(1)(b)(i): The French version is more restrictive than the English. The use of the demonstrative and possessive adjectives in the phrases "*cette charge, cet emploi*" and "*son entreprise*" indicates that the applicant must show that there is reasonable likelihood that he will continue to hold the particular office, the particular job, or carry on the particular business which he holds or carries on at the date of his application. The English text is not so limited and envisages the likelihood of holding any office or job, or carrying on any business in the particular area in which the applicant is working or trading at the date of his application.

## 2. Section 3(1)

(a) The original enabling power, Vote L51a, Appropriation Act No. 9, 1966 provided for loans, in accordance with terms and conditions prescribed by the Governor in Council, to provide assistance to Indians *for the construction of houses, in areas other than Indian reserves*. By Vote L51g, Appropriation Act No. 2 1967, the purposes of loans were extended to include *the acquisition of houses and land for housing purposes in areas other than Indian reserves*.

By Vote L51a, Appropriation Act No. 7, 1967, the purposes were again extended to include loans to Eskimos *"on the same terms and conditions, for the same purposes and subject to the same provisions... as loans made to Indians..."*.

Finally, by Vote L16a, Appropriation Act No. 4, 1971, the purposes were once again extended, in respect of both Indians and Eskimos, to authorize loans *"for repairs or improvements to houses at the time of purchase (sic) in areas other than Indian reserves"*.

It is not clear what this last extension means: must the loans (for repairs and improvements) be made at the time of purchase; must the repairs and improvements be projected at the time of purchase; must the repairs and improvements be carried out at the time of purchase? The last is in any event probably a legal impossibility. What is clear is that the loans and advances under the several appropriations are to be made to members of the class, Indians, and to members of the class, Eskimos, on the same terms and conditions, subject to the same provisions, (and for the same purposes). Yet section 3(1)(b) imposes a restriction on a loan to Eskimos which does not apply in the case of a loan to Indians, namely

## [Interpretation]

Nous avons interrogé M. Roy mais nous n'avons toujours aucune réponse, n'est-ce-pas, monsieur Eglington?

# RÈGLEMENT SUR LE LOGEMENT D'INDIENS QUI VIVENT HORS DES RÉSERVES ET D'ESQUIMAUX

Loi n° 4 de 1971 portant affectation de crédits

C.P. 1973-4033

le 15 octobre 1975

## 1. Comparabilité des textes

Article 4(1) (n) (i): La version française est plus restrictive que la version anglaise. L'utilisation dans les phrases de pronoms démonstratifs et possessifs, "*cette charge, cet emploi*" et "*son entreprise*" indique que le requérant doit démontrer qu'il existe une probabilité raisonnable qu'il va continuer à détenir le poste précis ou l'emploi précis qu'il détient ou à mener l'entreprise qu'il possède ou exploite au moment où il présente sa demande. La version anglaise n'est pas aussi restrictive et on y envisage la probabilité que le requérant occupe un poste ou un emploi quelconque ou exploite une entreprise dans le domaine d'occupation particulier où il œuvrait lorsqu'il a présenté sa demande.

## 2. Article 3 (1)

(a) La Loi d'autorisation originale, le crédit L 51a, Loi de subsides N° 9 de 1966, prévoyait que des prêts, conformément aux conditions prescrites par le gouverneur en conseil, seraient consentis afin d'aider les Indiens à construire des maisons ailleurs que dans les réserves indiennes. En vertu du crédit L 51g, Loi des subsides N°2 de 1967, les buts des crédits affectés aux prêts ont été étendus afin d'inclure l'acquisition de maisons et de terrains pour y construire des maisons, ailleurs que dans les réserves indiennes.

En vertu du crédit L 51a, Loi des subsides N° 7 de 1967, on a encore une fois étendu les buts, afin d'inclure les prêts aux Esquimaux: «aux Esquimaux selon les mêmes modalités et conditions, pour les mêmes buts et soumis aux mêmes conditions... que les prêts concédés aux Indiens...»

Enfin, par le crédit L 16a, Loi des subsides N° 4 de 1971, on a étendu les buts encore une fois, à la fois pour les Indiens et pour les Esquimaux, afin d'autoriser des prêts «pour la réparation ou l'amélioration, au moment de l'achat, (sic) de maisons situées à l'extérieur des réserves Indiennes».

La signification exacte de ces dernières mesures n'est pas très claire: Les prêts (pour la réparation ou l'amélioration) doivent-ils être consentis au moment de l'achat; les réparations ou améliorations doivent-elles être consenties au moment de l'achat; les réparations ou améliorations doivent-elles être projetées au moment de l'achat; les réparations et améliorations doivent-elles être effectuées au moment de l'achat? Cette dernière solution est probablement de toute façon une impossibilité légale. Ce qui est clair, c'est que les prêts et avances autorisés par ces affectations de crédits doivent être consentis à des membres de la classe des Indiens ou à des membres de la classe des Esquimaux selon les mêmes modalités et con-

## [Texte]

that the location of the house must be acceptable to the Minister. (The restriction that the house must be on land outside a reserve exists in respect of loans to members of both racial groups. It is expressed in the case of Indians. It need not be expressed in the case of Eskimos for they, like any non-Indian person, would, in any event, be unable lawfully to build or acquire a house on an Indian reserve.)

(b) The imposition of the Minister's consent to location in the case of Eskimo loans is not in conformity with the enabling Votes because it is not also applicable in the case of Indians. It is also arguably ultra vires in any event as constituting a sub-delegation of rule making power by the Governor in Council who was charged with setting terms and conditions. Whether it is a proper exercise of that power to empower someone else to impose a condition of acceptability is a nice point of both law and propriety. It would, in any event, have been easy to put the words "... houses in areas other than Indian reserves approved by the Minister..." in the enabling Votes.

(c) It is noted that, while the enabling Votes authorize loans in respect of the acquisition of *land* for housing purposes and in respect of repairs, those powers have not been utilized in making these present Regulations.

(d) The phrase used in both paragraphs (a) and (b) of section 3(1) relating to loans for improvements runs

"... to assist him ... in the improvement, at the time of purchase of a house ..."

As pointed out above, this phrase is unclear in meaning. One is left to presume that the time limitation really means "within a reasonable time after the purchase of a house ...". A more definitely limited time period might or might not commend itself to those in authority, e.g. 3 months, 6 months.

## 3. Section 4(1)(g)

This requirement has a certain ring of tutelage about it, though it is clearly intra vires the enabling power in Vote L51a, Appropriation Act No. 9, 1966 ("... in accordance with terms and conditions prescribed by the Governor in Council ..."). A paternalistic approach to native peoples may well not be accounted an unexpected or unusual use of an enabling power.

## 4. Section 5(2), line 3: "may"

After the applicant has satisfied all the conditions prescribed in section 4, and has survived the means test, and has contributed from his own resources the amount required by the means test, the grant of the loan is left to the will of the Minister! The Minister "may" authorize the loan, but he need not. Unless the word "may" is construed to be mandatory and, in effect, to mean "shall", a qualified applicant may yet be refused a loan.

## [Interprétation]

ditions, en respectant les mêmes conditions, (et pour les mêmes buts). Pourtant l'article 3 (1)b impose aux prêts consentis aux Esquimaux une restriction qui ne s'applique dans le cas des prêts aux Indiens: Le Ministre doit juger que l'emplacement est acceptable. (La restriction exigeant que la maison soit située à l'extérieur d'une réserve s'applique aux prêts consentis aux membres des deux groupes raciaux. Elle est explicite dans le cas des Indiens; et dans le cas des Esquimaux, il n'est pas nécessaire d'ajouter cette précision, puisque comme ils sont non Indiens, ils n'auraient pas, de toute façon, le droit de construire ou d'acquérir légalement une maison située dans une réserve indienne.)

(b) Les dispositions requérant la permission du ministre relativement à l'emplacement de la maison dans le cas des prêts consentis aux Esquimaux n'est pas conforme au crédit d'autorisation, parce qu'elle ne s'applique pas au cas des Indiens. On peut également soutenir qu'elle constitue, de toute façon, un excès de pouvoir, puisqu'il s'agit d'une sous-délégation du pouvoir de rédaction des règlements du gouverneur en Conseil, qui a été chargé d'établir les conditions des prêts. Quant à savoir s'il convient d'exercer ce pouvoir de façon à autoriser quelqu'un à imposer une condition d'admissibilité, voilà une question de droit et de convenance fort épineuse. Il aurait été de toute façon facile de rajouter les mots suivants dans les crédits d'autorisation: «... des maisons dans des régions autres que des réserves indiennes et que le ministre juge acceptables...».

(c) Il est à remarquer que, même si les crédits d'autorisation permettent l'octroi de prêts relativement à l'acquisition de terrains pour y construire des maisons et relativement aux réparations, on n'a pas fait appel à ce pouvoir lors de la rédaction du présent règlement.

(d) La phrase utilisée à la fois dans les alinéas (a) et (b) de l'article 3(1) portant sur les prêts destinés aux améliorations se lit comme suit:

«... pour l'aider... à améliorer, au moment de l'achat...»

Comme nous l'avons déjà soulignée, la signification de cette phrase est obscure. Elle laisse à penser que le délai fixé correspond en réalité «à une période raisonnable de temps après l'achat de la maison...». Les autorités pourraient juger approprié ou non de fixer une limite au délai, par exemple trois mois ou six mois.

## 3. Article 4 (1) (g)

Cette exigence ressemble un peu à une mise en tutelle, bien qu'elle soit nettement du ressort des pouvoirs d'autorisation contenus dans le crédit N° 51 a, Loi des subsides n° 9 de 1966 («... selon les modalités et conditions prescrites par le gouverneur en Conseil...»). Il se peut très bien que cette tactique paternaliste visant à subjuger les autochtones ne soit pas jugée comme étant une utilisation inattendue ou inhabituelle d'un pouvoir d'autorisation.

4. Article 5(2), 3<sup>e</sup> ligne: «peut»

Lorsque le requérant a rempli toutes les conditions prescrites à l'article 4; a subi avec succès l'évaluation des moyens; a investi, à partir de ses fonds personnels, le montant stipulé dans l'évaluation des moyens l'octroi du prêt est encore laissé à la discrétion du ministre! Le ministre «peut» autoriser un prêt, mais cela n'est pas obligatoire. A moins que le mot «peut» ne puisse être interprété comme étant prescriptif et comme voulant



## [Text]

Such an instance of a pedantic desire to preserve the discretionary power of those in authority seems so arbitrary and unfair that it might be accounted an unusual and unexpected use of the enabling power. A disappointed but qualified applicant should not be forced back to litigate the issue of whether or not "may" means "shall".

## 5. Section 7(d)

The enabling power says that the terms and conditions of loans are to be prescribed by the Governor in Council. This paragraph purports to delegate to the Minister a power to prescribe conditions in addition to four other conditions actually prescribed by the Governor in Council. This is sub-delegation of rule making power, and is not even graced by the argument based on the use of the word "respecting" in the enabling power, for, in this instance, the power reads simply: "to authorize... in accordance with terms and conditions prescribed by the Governor in Council loans...".

## 6. Forgiveness of Instalments

The enabling power authorizes, subject to terms and conditions to be prescribed by the Governor in Council, the forgiveness of "the repayment of a loan or any part thereof...". This power has been exercised only to provide for forgiveness of part of a loan, viz, an instalment. Consequently, no loan may be forgiven in toto at one time. The same result could, of course, be achieved by the continual forgiveness of instalments, either as they fall due or when they are in arrears.

In the limited circumstances envisaged in section (2), there may, in effect, be a forgiveness of a rateable portion of the balance of the loan then outstanding. Presumably, the rateable portion could not be 100%, for then it would be no portion.

It is doubtful whether there is legislative authority for the forgiveness of instalments of loans made "for repairs or improvements to houses at the time of purchase". Vote L16a, Appropriation Act No. 4, 1971, which extended the purposes of the original Votes to cover these additional loans, says nothing about forgiveness of the loans or any part of them. Vote L16a simply reads:

"To extend the purposes of the Special Account established by Loans, Investments and Advances Vote L51a, Appropriation Act No. 9, 1966, for financial assistance to Indians for housing, to authorize loans and advances to Indians and Eskimos for repairs or improvements to houses at the time of purchase in areas other than Indian reserves."

It is to be noted that Vote L51a, Appropriation Act No. 7, 1967, which extended the purposes of the earlier Votes to cover loans of the types then authorized, to Eskimos, specifically provided for the forgiveness of loans made to Eskimos.

## [Interpretation]

signifier, en fait, «doit», un requérant admissible pourrait bien se voir refuser un prêt. Semblable cas où une volonté pédante semble vouloir préserver le pouvoir discrétionnaire des autorités paraît si arbitraire et injuste que l'on pourrait bien juger qu'il s'agit d'une utilisation inhabituelle et inattendue d'un pouvoir d'autorisation. Il ne faudrait pas qu'un requérant déçu mais admissible se voit forcé de plaider en procès, afin de déterminer si oui ou non «peut» signifie «doit».

## 5. Article 7 (d)

La Loi d'autorisation stipule que les modalités et conditions des prêts doivent être prescrites par le gouverneur en conseil. Cet alinéa a pour but de déléguer au ministre le pouvoir de prescrire des conditions qui viendront s'ajouter à 4 autres conditions déjà prescrites en réalité par le gouverneur en Conseil. Il s'agit d'une sous-délégation du pouvoir de réglementation et elle n'est même pas qualifiée par l'argument fondé sur l'utilisation du mot «respecting» dans la Loi d'autorisation, puisque dans le cas qui nous intéresse, la Loi d'autorisation se lit simplement ainsi: «Pour autoriser... selon les modalités et conditions prescrites par le gouverneur en conseil...».

## 6. Renonciation aux versements

La Loi d'autorisation autorise le ministre, conformément aux conditions approuvées par le gouverneur en conseil, à «faire remise du remboursement d'un prêt ou de toute partie d'un prêt...». Ce pouvoir n'a été exercé que pour permettre la renonciation à une partie d'un prêt, soit un versement. Conséquemment, il ne peut y avoir une seule remise totale du remboursement d'un prêt. On peut évidemment en arriver au même résultat en procédant à la renonciation continuelle aux versements, au moment où ils sont dûs ou lorsqu'ils sont en retard.

Dans les circonstances limitées envisagées à l'article (2), il peut en fait y avoir une remise d'une partie évaluable du montant d'un prêt qui reste à rembourser. On peut supposer que cette partie évaluable ne peut équivaloir à 100 p. 100, puisqu'il ne s'agirait alors plus d'une partie d'un tout.

Il est douteux qu'il existe une autorisation législative pour la renonciation aux versements d'un prêt consenti «pour la réparation ou l'amélioration, au moment de l'achat.» Il n'est nulle part question dans le Crédit L 16a, Affectation de crédits, Loi N° 4 de 1971, qui étendait la portée des crédits originaux, afin d'inclure ces prêts additionnels, de la remise du remboursement d'une partie ou du total de ces prêts. Le crédit L 16a se lit simplement comme suit:

Pour étendre la portée du compte spécial établi conformément au crédit L51a (Prêts, placements et avances) de la Loi des subsides n° 9 de 1968, pour assurer aux Indiens une aide financière en matière de logement afin d'autoriser des prêts et des avances à des Indiens et à des Esquimaux pour la réparation ou l'amélioration, au moment de l'achat, de maisons situées à l'extérieur des réserves indiennes

Il est bon de noter que le crédit L 51a, Loi des subsides N° 7 de 1967, qui étend la portée des crédits précédents, afin d'inclure l'octroi aux Esquimaux des prêts des types alors autorisés; et l'on y spécifie l'autorisation de la remise du remboursement des prêts consentis aux Esquimaux.

## [Texte]

To allow, therefore, the forgiveness of loans made in respect of improvements, as the Regulations do since they allow forgiveness of instalments of any loan made, one would have to argue that the form of words used in Vote L16a is sufficient to carry in all the provisions of the earlier Votes, including not only the powers to make loans, but also those to forgive them. Such an argument does seem commonsensical and would, doubtless, appear to the layman to be what Parliament intended. However, in terms of criteria Nos. 1(a) and 13, I feel bound to draw this matter to the Committee's attention. The texts of the four appropriations are reproduced in full as an Appendix.

## 7. Section 9(1)

While section 9(2) is, on a fairly stretched interpretation of the Votes, a valid setting of terms and conditions, section 9(1) appears once again to be a sub-delegation of power to the Minister who can proceed to set such additional terms and conditions as he pleases. If section 9 is not concerned with the setting of terms and conditions attaching to loans, it would appear to be *ultra vires* in its entirety.

## Appendix

## Vote L51a, Appropriation Act No. 9, 1966

To authorize, in the current and subsequent fiscal years, in accordance with terms and conditions prescribed by the Governor in Council, loans to provide financial assistance to Indians for the construction of houses in areas other than Indian reserves; to authorize advances to cover construction costs of the houses; to authorize the Minister, in accordance with regulations approved by the Governor in Council to forgive the repayment of a loan or any part thereof made to an Indian under this authority and to authorize a special account in the Consolidated Revenue Fund to be known as the Indian Housing Assistance Account

(a) to which all loans and advances made under this authority shall be charged; and

(b) to which shall be credited

(i) all repayments of principal amounts of loans,

(ii) all repayments of advances, and

(iii) all amounts the payment of which is forgiven by the Minister under this authority.

the total amount that may be charged to the account at any time, after deducting therefrom all outstanding advances, shall not exceed \$1,000,000

## Vote L51g, Appropriation Act No. 2, 1967

Indian Housing Assistance Account—To extend the purpose of Indian Affairs and Northern Development Vote L51a of the Supplementary Estimates (A), 1966-67, to authorize loans and advances to Indians for the acquisition of houses and land for housing purposes in areas other than Indian reserves

## [Interprétation]

Conséquemment, pour permettre la remise du remboursement de prêts consentis pour l'amélioration, comme le fait le Règlement, puisqu'il permet la renonciation aux versements de tout prêts consenti, il faudrait soutenir que la formulation utilisée dans le crédit L 16a suffit à inclure toutes les dispositions des crédits précédents, compris non seulement les pouvoirs d'octroi de prêts, mais aussi les pouvoirs relatifs à la renonciation. Pareil argument semble logique et paraît correspondre sans doute pour le profane à l'intention du Parlement. Toutefois, compte tenu des critères N° 1(a) et 13, je me vois forcé d'attirer l'attention du Comité sur ce point. Vous trouverez en appendice les textes complets des 4 affectations de crédits.

## 7. Article 9 (1)

Compte tenu d'une interprétation assez souple des crédits, l'article 9 (2) constitue une fixation valable des conditions, mais une fois de plus l'article 9(1) apparaît comme étant une sous-délégation de pouvoir au ministre qui peut fixer des conditions additionnelles selon ce qu'il juge nécessaire. Si l'article 9 ne se rapporte pas à la fixation des modalités et conditions relatives au prêt, il apparaît comme étant entièrement *ultra vires*.

## Appendix

## Crédit L51a, Loi des subsides n° 9 de 1966

L51a Pour autoriser, pendant l'année financière courante et les années suivantes, selon les modalités et conditions prescrites par le gouverneur en conseil, des prêts en vue d'aider financièrement les Indiens à construire des maisons ailleurs que dans les réserves indiennes; pour autoriser des avances devant couvrir les frais de construction des maisons; pour autoriser le ministre, conformément au Règlement approuvé par le gouverneur en conseil, à faire remise du remboursement d'un prêt ou de toute partie d'un prêt fait à un Indien en vertu de cette autorisation et pour autoriser la création, dans le Fonds du revenu consolidé, d'un compte spécial qui sera connu sous le nom de Compte d'aide au logement indien

a) sur lequel seront imputés tous les prêts et avances consentis en vertu de la présente autorisation; et

b) sur lequel seront crédités

(i) tous les remboursements en principal des prêts,

(ii) tous les remboursements d'avances, et

(iii) tous les montants dont le ministre aura fait remise en vertu de la présente autorisation,

le montant total qui peut être ainsi imputé sur le compte en tout temps, après déduction de toutes les avances en cours ne devant pas dépasser \$1,000,000

## Crédit L51g, Loi des subsides n° 2 de 1967

L51g Compte d'aide à la construction de maison pour les Indiens—Pour élargir les objectifs du crédit L51a du budget supplémentaire (A) 1966-1967, du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, de manière à autoriser des prêts et des avances aux Indiens pour l'acquisition de maisons et de terrains pour y construire des maisons, ailleurs que dans les réserves indiennes



[Text]

Vote L51a, Appropriation Act No. 7, 1967

To extend the purposes of Indian Affairs and Northern Development Votes L51a, Appropriation Act No. 9, 1966, and L51g, Appropriation Act No. 2, 1967, to authorize loans and advances to Eskimos on the same terms and conditions for the same purposes and subject to the same provisions, including authority to forgive repayment thereof, as loans made to Indians pursuant to the said Votes

Vote L16a, Appropriation Act No. 4, 1971

To extend the purposes of the Special Account established by Loans, Investments and Advances Vote L51a, Appropriation Act No. 9, 1966, for financial assistance to Indians for housing to authorize loans and advances to Indians and Eskimos for repairs or improvements to houses at the time of purchase in areas other than Indian reserves.

November 24, 1975

Jacques Roy, Esq.,  
Director,  
Legal Services,  
Department of Indian and  
Northern Affairs.

Re: SOR/74-8, Indian Off Reserve and Eskimo Housing Regulations

Dear Mr. Roy:

The above Regulations were considered by the Committee on 13th instant (46:26-46:34).

The points discussed by the Committee were outlined in the comment submitted with the Regulations, a copy of which is attached. It might be an appropriate method of proceeding in this instance if you wished to reply to the points raised in the comment seriatim, as those points form the bulk of the Committee's queries on this occasion.

In addition to the questions prompted by the comment, I am instructed to place before you the following specific questions, viz:

1. Has any applicant been refused a loan in exercise of the Minister's discretion conferred by the use of the word "may" in Section 5(2) (line 3) of the Regulations? If so, on what grounds was the loan refused?
2. Have any loans been forgiven in whole, either outright or by the forgiveness of instalments as they fell due or when in arrears?
3. Under what circumstances, in addition to those specified in section 8(1), does the Minister exercise his discretion to forgive a loan instalment?
4. What steps, other than those specified in section 9(2) (d)-(b), does or has the Minister taken to safeguard the interests of Her Majesty in loans granted under the Regulations?

[Interpretation]

Crédit L51a, Loi des subsides n° 7 de 1967

L51a En vue d'étendre les buts des Affaires indiennes et Nord canadien, crédit L51a de la Loi des subsides n° 9 de 1966 et crédit L51g de la Loi des subsides n° 2 de 1967 afférents aux Affaires indiennes et au Nord canadien pour autoriser des prêts et avances aux Esquimaux selon les mêmes modalités et conditions, pour les mêmes buts et soumis aux mêmes conditions, incluant l'autorité d'oublier la remise de ces prêts, dans les mêmes termes que les prêts concédés aux Indiens en vertu desdits crédits

Crédit L16a, Affectation n° 4 de 1971

L16a Pour étendre la portée du compte spécial établi conformément au crédit L51a (Prêts, placements et avances) de la Loi des subsides n° 9 de 1966, pour assurer aux Indiens une aide financière en matière de logement afin d'autoriser des prêts et des avances à des Indiens et à des Esquimaux pour la réparation ou l'amélioration, au moment de l'achat, de maisons situées à l'extérieur des réserves indiennes

Le 24 novembre 1975

M. Jacques Roy  
Directeur  
des services juridiques  
Ministère des affaires indiennes  
et du nord.

Objet: DORS/74-8, Règlement sur le logement d'Indiens qui vivent hors des réserves et d'Esquimaux

Monsieur,

Le règlement sus-mentionné a été étudié par le Comité, le 13 courant (46:26-46:34).

Les points discutés par le Comité ont été soulignés dans le commentaire présenté avec le Règlement, dont vous trouverez une copie ci-jointe. Une méthode appropriée dans ce cas serait de répondre dans l'ordre aux questions soulevées dans ce commentaire et qui forment l'essentiel des précisions que le Comité cherche à obtenir.

Outre les questions suscitées par le commentaire, je suis chargé de vous demander ce qui suit:

1. Un requérant s'est-il vu refuser un prêt dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Ministre qui lui a été conféré par l'emploi du mot «peut» au paragraphe 5(2) (ligne 3) du règlement? Dans l'affirmative, pour quelles raisons a-t-on refusé le prêt?
2. A-t-on renoncé au remboursement de la totalité d'un prêt, soit d'un seul coup, soit par la renonciation aux versements au fur et à mesure qu'ils étaient échus ou arriérés?
3. Dans quelles circonstances, à part celles qui figurent au paragraphe 9(1), le ministre a-t-il le droit d'exercer son pouvoir discrétionnaire pour renoncer aux versements d'un prêt?
4. Quelles mesures, autres que celles qui figurent aux alinéas 9(2)d) et b), le ministre prend-il ou a-t-il prises pour protéger les droits de Sa Majesté au sujet d'un prêt consenti aux termes du présent règlement?

[Texte]

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

January 19, 1976

Mr. G. C. Eglington,  
Counsel,  
Standing Joint Committee on  
Regulations and Other Statutory  
Instruments.

SOR/74-8, Indian Off-Reserve and Eskimo Housing  
Regulations

Reference is made to your letter of November 24th, 1975.

At the outset, I have to point out that in view of the Deputy Minister of Justice's letter of October 28th, 1975 to the Honourable E. A. Forsey, I will not comment either with respect to the above-noted Regulations or with any other in the future on any question of a strictly legal nature which in effect would be a formal legal opinion from me as a member of the Department of Justice.

That being said, I will now comment firstly on the questions raised in your letter and secondly, on the points discussed by the Committee.

(A)—Questions Raised in Your Letter of November 24, 1975

1. Certificates of Eligibility are issued by Regional Directors General, who have been asked to supply the information requested. You will be provided with their reports when received.

2. No. Loans to date have been for a term of ten years. The first loans were approved in 1967, so that the earliest date for forgiveness of all ten annual installments is 1977.

3. None, except for circumstances in 8(2).

4. In the case of arrears of first mortgage loans, counselling and guidance may be provided by the Department to ensure that the borrower understands clearly the serious consequences of failure to meet first mortgage payments. Advice may be supplied as to what provincial or municipal aid might be available to a client who is in need of temporary assistance. However, we do not advocate providing counselling on an indefinite basis.

(B)—Points Raised by the Committee

1. Comparability of texts—Section 4(1)(b)(i)

It would appear that the French version is somewhat more restrictive than the English.

2. Section 3(1)

(a) It is accepted that there is lack of clarity in the statement "for repairs or improvements to houses at the time of purchase". The presumption that the time limitation really means "within a reasonable time after purchase of a house" has been interpreted administratively as "90 days".

[Interprétation]

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Conseiller  
G. C. Eglington

Le 19 janvier 1976

Monsieur G. C. Eglington,  
Conseiller,  
Comité mixte permanent des  
4èglements et autres textes  
réglementaires,

DORS/74-8, Règlement sur le logement d'indiens qui vivent  
hors des réserves et d'Esquimaux

La présente fait suite à votre lettre du 24 novembre 1975.

Je me dois tout d'abord de vous signaler qu'à la suite de la lettre que le sous-ministre de la Justice a fait parvenir le 28 octobre 1975 à l'honorable E. A. Forsey, je ne ferai aucun commentaire sur le Règlement ci-dessus mentionné, non plus, à l'avenir, que sur toute question de nature strictement juridique, commentaire qui constituerait de ma part une opinion juridique officielle, étant donné ma qualité de fonctionnaire du ministère de la Justice.

Ceci dit, je vais d'abord commenter les questions que vous avez soulevées dans votre lettre et ensuite, les points qui ont été discutés par le Comité.

(A)—Questions soulevées dans votre lettre du 24 novembre 1975

1. Les certificats d'admissibilité sont délivrés par les directeurs généraux régionaux, à qui l'on a demandé de fournir les renseignements demandés. Vous pourrez obtenir leurs rapports lorsque nous les aurons reçus.

2. Jusqu'à aujourd'hui, aucun prêt n'a été consenti pour une durée de dix ans. Les premiers prêts ont été approuvés en 1967, donc la renonciation aux dix versements annuels ne prendra effet qu'en 1977.

3. Non, sauf dans les circonstances prévues au paragraphe 8(2).

4. En cas de retard dans le remboursement de la première hypothèque, le Ministère peut conseiller et orienter l'emprunteur afin de l'aider à comprendre les conséquences graves qui pourraient s'ensuivre s'il n'effectue pas les versements de la première hypothèque. On peut aussi l'informer de l'aide temporaire qu'il est susceptible de recevoir à l'échelon provincial ou municipal. Cependant, nous ne pensons pas qu'il convienne de conseiller quelqu'un de façon permanente.

(B)—Points soulevés par le Comité

1. Comptabilité des textes—sous-alinéa 4(1)(b)(i)

Il semblerait que la version française soit plus restrictive que le texte anglais.

2. Paragraphe 3(1)

a) Nous convenons que l'expression «réparer ou améliorer une maison au moment de l'achat» manque de précision. Présument qu'elle signifiait réellement «dans un délai raisonnable après l'achat de la maison», nous l'avons interprétée, à des fins administratives, comme étant un délai de 90 jours.



## [Text]

(b) This would require a legal opinion, which I am not at liberty to give, but the revised wording in enabling Votes which is suggested by the Committee appears to be reasonable.

(c) The observation here is not understood. It is our understanding that the present Regulations rest on the enabling Votes mentioned in the preamble to the Regulations.

(d) See comment in (a).

## 3. Section 4(1)(g)

Comment: It is accepted that this requirement smacks of paternalism. A preferable position is that counseling be available at the request of the applicant.

## 4. Section 5(2), line 3: "may"

Since many departmental programs are "subject to availability of funds", the word "may" in Section 5(2) may be deemed an appropriate qualification to cover situations where there is a limitation of funds.

## 5. Section 7(d)

Included in the mortgage covenant is a provision that the Mortgagor insure the building in favour of the Mortgagee.

Any other comment would require a legal opinion which I am not at liberty to give.

## 6. Forgiveness of Installments

This would require a legal opinion which I am not at liberty to give.

## 7. Section 9(1)

This would require a legal opinion which I am not at liberty to give.

Jacques Roy,  
Director, Legal Services.

**Mr. Eglington:** Yes, we have Mr. Roy's letter of January 19 and then a further letter, which I received yesterday from him, which elaborates his answer...

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Have these been distributed?

**Mr. Eglington:** ... to Al. That is the letter I received yesterday, it is...

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I have the others here.

**Mr. Eglington:** ... with the other letters.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Did I fail to hand them to you?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** You handed me everything, but I do not have that.

**Mr. Robinson:** This is the letter, Mr. Chairman, that I was referring to earlier where we have the comments in the letter from Mr. Roy, dated January 19, 1976, where he answers most of the queries with:

## [Interpretation]

b) Cela nécessiterait une opinion juridique que je ne puis vous donner, mais le texte révisé des crédits d'autorisation qu'a proposé le Comité semble pertinent.

c) Cette observation est difficile à comprendre. D'après nous, le présent Règlement dépend des crédits d'autorisation mentionnés au préambule du Règlement.

d) Voir commentaire (a).

## 3. Alinéa 4(1)g)

Commentaire: Nous convenons que cette condition traduit un certain paternalisme. Il serait préférable que les services de conseil soient à la disposition du requérant sur demande.

## 4. Paragraphe 5(2), ligne 3: «peut»

Du fait que bon nombre de programmes ministériels dépendent des fonds disponibles, on considère que le mot «peut» du paragraphe 5(2) permet de prévoir les éventualités où les fonds sont limités.

## 5. Alinéa 7d)

Les modalités de l'hypothèque contiennent une disposition stipulant que le débiteur hypothécaire assure l'immeuble en faveur du créancier hypothécaire.

Tout autre commentaire nécessiterait une opinion juridique que je ne puis vous donner.

## 6. Renonciation aux versements

Cela nécessiterait une opinion juridique que je ne puis vous donner.

## 7. Paragraphe 9(1)

Cela nécessiterait une opinion juridique que je ne puis vous donner.

Le directeur du contentieux,  
Jacques Roy.

**M. Eglington:** Oui, nous avons la lettre de M. Roy en date du 19 janvier ainsi qu'une autre lettre qu'il m'a fait parvenir hier où il explique sa réponse.

**Le coprésident (M. McCleave):** Les avez-vous distribuées?

**M. Eglington:** A tous. Voici la lettre que j'ai reçue hier, elle est...

**Le coprésident (M. McCleave):** J'ai les autres ici.

**M. Eglington:** ... avec les autres lettres.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Est-ce que je ne vous les ai pas données?

**Le coprésident (M. McCleave):** Vous m'avez tout donné, mais je n'ai pas celle-là.

**M. Robinson:** Il s'agit de la lettre du 19 janvier 1976 où M. Roy répond à toutes les questions en disant:

## [Texte]

(b) This would require a legal opinion, which I am not at liberty to give,

He does that several times, and it is just pointing up the difficulty that this Committee is going to have in trying to get proper information.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** So that the record may be complete, there is an answer by Mr. Roy to Mr. Eglington of January 19, 1976. That completes the material that is before all members of the Committee this morning.

**Mr. Eglington:** Perhaps, Mr. Chairman, at the outset, I could say that the principal legal objection on the ground of *vires* that was taken to these regulations was that they contained a discrimination, using that word in a neutral sense, as between Indians and Eskimos. The appropriation of votes appeared to say that precisely the same terms and conditions had to be set for loans both to Indians and to Eskimos; and yet the regulations provided different terms for the two groups. Of course, at that point Mr. Roy is unable to reply, in the terms of Mr. Thorson's letter which has already been considered, so that the main question as to *vires* has not been dealt with.

• 1200

**Mr. Baldwin:** Could I just comment very briefly on that? In the light of the fact that there was a Privy Council decision some years ago which put Indians and Eskimos on entirely the same footing and says that they are one and the same and if they are going to attempt to legislate by a vote in the estimates, and make a discrimination between Eskimo and Indian people—which, as seen against the background of that Privy Council decision, leaves a very great gap—how do we determine who is an Indian and who is an Eskimo?

**Mr. Eglington:** We are not given a definition in these particular regulations. The votes themselves do not seem to draw a distinction between them. It is the regulations made under them that draw the distinction.

**Mr. Baldwin:** But in effect the combination of the vote and the regulations so apply that there is in fact a distinction.

**Mr. Eglington:** There is a distinction drawn. On the itemized answers, factual answers have been given to factual questions and in order to elaborate the answer to the Question (A)1. Mr. Roy writes:

(A)1. Certificates of Eligibility are issued by Regional Directors General, who have been asked to supply the information requested.

Now, that information was, in how many instances has the Minister's discretion to refuse an application for a loan been exercised. The answer which I received yesterday was that in no instance had the discretion been used. That is over a period of eight years. We had queried why there ought to be a discretion. In light of the fact that it has never been used in eight years, one wonders if it really is necessary.

On answer (A)2. we asked whether any loan had ever been forgiven in full either by outright forgiveness or by forgiving all the instalments, all 10 instalments. The answer is that no loan has yet run the gamut of 10 instalments and none have been forgiven by 10 instalments which is not really to say that no loan is in the process of being entirely forgiven or that no loan will be entirely forgiven.

## [Interprétation]

(b) Cela nécessiterait une opinion juridique que je ne puis vous donner.

Il le fait plusieurs fois et nous voyons ainsi tout de suite les difficultés qu'éprouverait le comité s'il essayait d'obtenir des données justes sur cette affaire.

**Le coprésident (M. McCleave):** Il serait bon de préciser que nous avons une réponse adressée par M. Roy à M. Eglington et datée du 19 janvier 1976. Et voilà toutes les questions dont sont saisis les membres du comité ce matin.

**M. Eglington:** Monsieur le président, peut-être au départ devrais-je dire que les principales objections d'ordre juridique qu'on oppose à ces règlements sont fondées sur le fait qu'ils introduisent une discrimination, le mot étant employé au sens neutre, entre les Indiens et les Esquimaux. La loi des subsides semble dire que les mêmes conditions doivent s'appliquer dans le cas des prêts et aux Indiens et aux Esquimaux; par contre, les règlements stipulent des conditions différentes pour ces deux groupes. Bien sûr, à ce stade, M. Roy ne peut répondre dans les termes de la lettre de M. Thorson, lettre que nous avons déjà étudiée; par conséquent, la question principale reste en suspens.

**M. Baldwin:** Étant donné qu'aux termes d'une décision prise par le Conseil privé il y a quelques années, les Indiens et les Esquimaux sont égaux, alors que l'adoption de ce crédit aurait pour effet d'établir une différence entre Esquimaux et Indiens, comment décider qui est Indien et qui est Esquimau?

**M. Eglington:** Ces règlements ne fournissent aucune définition. Tandis que les crédits ne semblent pas établir de distinction entre eux, les règlements adoptés en application de ces crédits établissent la distinction.

**M. Baldwin:** Mais l'application conjointe du crédit et des règlements établit une distinction dans la pratique.

**M. Eglington:** En effet. Des réponses concrètes ont été fournies aux questions posées; pour mieux expliciter la réponse fournie à la question (A)1. M. Roy écrit ce qui suit:

(A)1. Des certificats d'admissibilité seront délivrés par les directeurs généraux régionaux, lesquels ont été invités à fournir les renseignements demandés.

Or ces renseignements avaient été fournis en réponse à la question de savoir combien de fois le pouvoir discrétionnaire du ministre a été utilisé pour refuser une demande de prêt. D'après la réponse que j'ai obtenue hier, ce pouvoir discrétionnaire n'a jamais été utilisé au cours des huit années en question. Nous avions demandé pourquoi le ministre devait disposer d'un pareil pouvoir car si on n'y a pas fait recours une seule fois pendant huit ans, on se demande s'il est vraiment indispensable.

La réponse (A)2 avait été fournie en réponse à la question de savoir si un prêt avait jamais été remis, en tout ou en partie, c'est-à-dire en annulant les dix remboursements. A quoi il nous a été répondu que jusqu'à présent il n'y a pas eu encore de cas du paiement de dix remboursements et que jamais non plus ces dix remboursements n'ont été remis, ce qui ne veut pas dire toutefois que cela ne pourrait pas se présenter à l'avenir.



[Text]

**Mr. Robinson:** Maybe we could ask for that very information?

**Mr. Eglington:** On the third question, in what circumstances does the Minister exercise his discretion to forgive a loan, the answer is that there are no circumstances other than those specified in Section 8(2) of the Regulations.

**Mr. Robinson:** What does this Section 8(2) refer to?

**Mr. Eglington:** Section 8(2) reads:

where a borrower has made his disposition of his property, the Minister may deduct from the balance of the loan payable pursuant to subparagraph 7(c) to (2) such rate of proportion of the next instalment due as he considers appropriate.

So, there is a further discretion in terms of section 8(2).

**Mr. Robinson:** Is there any reference to any deductions being made for delinquent payments or forgivable payments. There is the authority to forgive the loans and we are told that as far as delinquent accounts are concerned, they first engage in counselling. The Minister is empowered to protect security and the steps that he can take are outlined in Section 9.

**Mr. Eglington:** I would have to look at it more closely, Mr. Robinson, I cannot give an answer to that immediately. There is the authority to forgive the loans and we are told that as far as delinquent accounts are concerned, they first engage in counselling. The Minister is empowered to protect security and the steps that he can take are outlined in Section 9.

**Mr. Robinson:** Is there any inhibition in disposing of the property while a loan is outstanding?

**Mr. Eglington:** With consent.

**Mr. Robinson:** What I am thinking of is supposing the individual has had a forgivable loan for, say, five years and then sells the property and recaptures all this, not only the value of the property but also the amount that has already been paid in forgivable loans by the government?

**Mr. Eglington:** The basic rule is if you dispose of the property, there can be no forgiveness of the loan or of the instalment of the loan.

• 1205

**Mr. Robinson:** In the future, but what about the past?

**Mr. Eglington:** But subparagraph (2) provides where the borrower has made a disposition, the Minister may deduct from the balance of the loan payable a portion of the next instalment due as he considers appropriate. So there does not appear to be... Forgiving past instalment will not come under subsection (2) and the Minister cannot forgive where the borrower has made a disposition of the property. But I agree with you; I do not think there is any provision for recapture of instalments forgiven up to the time the property was disposed of.

**Mr. Robinson:** Well, maybe we could ask for a further clarification on this and if it is done, or if there is any provision for the recapture, and if not, why not?

[Interpretation]

**M. Robinson:** Y aurait-il moyen d'obtenir ce renseignement?

**M. Eglington:** A notre troisième question, c'est-à-dire dans quelles conditions le ministre utilise son pouvoir de remettre un prêt, il nous a été répondu que cela ne peut se faire qu'aux termes de l'article 8(2) des Règlements.

**M. Robinson:** A quoi cet article se rapporte-t-il?

**M. Eglington:** L'article 8(2) est libellé comme suit:

lorsqu'un emprunteur a vendu sa propriété, le ministre peut déduire du solde de la créance exigible aux termes du sous-alinéa 7(c)(2), la partie du prochain remboursement venu à échéance qu'il jugera opportun.

Donc l'article 8(2) accorde aux tribunaux encore un pouvoir discrétionnaire.

**M. Robinson:** Est-ce qu'il fait mention de déductions pour paiements en retard ou ayant fait l'objet d'une remise? En effet en cas de vente, le vendeur s'enrichit injustement s'il a bénéficié de remises de paiements.

**M. Eglington:** Je devrais examiner cette question de plus près avant de vous répondre, monsieur Robinson. Ils ont le droit de remettre des remboursements et en ce qui concerne les retards de paiement on commence par discuter avec le débiteur. Le ministre est autorisé à protéger les biens servant de garantie à la créance, les modalités étant prévues à l'article 9.

**M. Robinson:** Peut-on vendre une propriété tant que la créance n'a pas été recouvrée?

**M. Eglington:** Il faut que ce soit approuvé.

**M. Robinson:** Supposons qu'une personne ait bénéficié pendant cinq ans d'un prêt susceptible d'être remis et qu'ensuite ayant vendu sa propriété, elle recouvre non seulement la valeur de celle-ci mais également les montants versés par le gouvernement, à titre de remise de paiement, qu'arriverait-il en pareil cas?

**M. Eglington:** D'après le règlement, si une propriété est vendue, on ne peut bénéficier d'une remise de la dette ni d'un paiement venant à échéance.

**M. Robinson:** Vous parlez de remboursement exigible, mais qu'est-ce qui arrive avec ceux qui ont déjà été versés.

**M. Eglington:** Au terme du sous-alinéa 2, si le créancier a vendu l'immeuble, le ministre est autorisé à déduire du solde de la créance exigible la proportion de l'échéance suivante jugée opportune. La remise de remboursement passée n'est pas prévue au sous-alinéa 2 et le ministre ne peut pas accorder de remise lorsque le créancier a vendu ses biens. Mais il n'y a effectivement pas moyen de recouvrer les remboursements qui auraient bénéficié d'une remise avant la vente de la propriété.

**M. Robinson:** Nous pourrions peut-être obtenir de plus amples renseignements à ce sujet, à savoir s'il y a moyen de recouvrer ces remboursements et sinon, pourquoi?

## [Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** This sounds like a useful question. It probably could be applied to other parts of Canada too where people have home assistance programs to help them.

All right, Mr. Co-Chairman, I think we are into Arctic Waters.

**Mr. Robinson:** Just a minute.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Oh, I am sorry.

**Mr. Robinson:** I do not think we are finished with this one.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right. We are not finished with this one, Mr. Robinson.

**Mr. Eglington:** Mr. Robinson probably wants the fourth question attended to next. Is that correct?

**Mr. Robinson:** Yes.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Well, Mr. Robinson?

**Mr. Robinson:** No, I think I am satisfied with the explanation you have given. I am not too concerned about that. But I am a little more concerned with the balance of the letter from Mr. Roy.

**Mr. Eglington:** Well, the balance of the letter concerns the main crux of the matter. Mr. Roy has gracefully, in certain instances, conceded that the wording is less than fortunate. But, on other occasions, he has been forced back to the situation which we faced before: that he was unable to give a legal opinion.

**Mr. Robinson:** Well, there is also the point at the beginning where he says that, of Section 31(a), it is accepted there is a lack of clarity in the statement. And then he goes on.

Surely this could be cleared up without too much difficulty.

**Mr. Eglington:** Well, unfortunately, that may be difficult because he will have to justify a change.

**Mr. Robinson:** Maybe we could ask him to consider that. He certainly made the observation, following up from what we have asked him, that there is a lack of clarity. Maybe he can give us some rationale for this.

**Mr. Eglington:** Mr. Chairman, it is much more difficult for Mr. Roy to put forward an amendment to the statute than it is for him to put forward amendments to the regulations. And the words: for repairs or improvements to houses at the time of purchase... appear in both L16a and Appropriation Act No. 4, 1971.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** One final comment I would like to make on this letter from Mr. Roy is that I think we should all preserve it as the finest exhibit on the matter of refusing to give a legal opinion. Over and over and over again we get what I called this morning, this recorded message. I do not suppose we are likely to get any other letter in which it appears quite so often. I think it should be preserved. In fact, I am almost inclined to have it framed and hung on my wall.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I do not know, Mr. Chairman. I do not share your pessimism. I think it would simply depend on the number of questions presented in our letters. If we were ingenious enough to think of a dozen, I am sure we could get the response back a dozen times.

## [Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Ce serait en effet un renseignement utile qui nous servirait également pour d'autres régions du pays où les gens bénéficient de programmes d'aide à l'accession à la propriété.

Je pense, monsieur le coprésident, que nous allons maintenant aborder la question des eaux arctiques.

**M. Robinson:** Un instant, s'il vous plaît.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je m'excuse.

**M. Robinson:** Nous n'avons pas encore fini l'examen de cette question.

**Le coprésident (M. McCleave):** D'accord, monsieur Robinson.

**M. Eglington:** Vous voudriez sans doute une réponse à la quatrième question, monsieur Robinson?

**M. Robinson:** En effet.

**Le coprésident (M. McCleave):** Allez-y, monsieur Robinson.

**M. Robinson:** Ça va, j'accepte la réponse qui m'a été donnée. Mais le reste de la lettre de M. Roy me laisse plus perplexe.

**M. Eglington:** Cette partie de la lettre traite justement du nœud du problème. M. Roy a admis que le libellé n'avait pas toujours été heureux. Mais dans d'autres cas, il lui a été impossible de donner un avis.

**M. Robinson:** En ce qui concerne l'article 31(a), il admet que le libellé n'est pas clair.

Il y aurait sans doute moyen de tirer les choses au clair sans trop de difficulté.

**M. Eglington:** Cela pourrait être plus difficile, étant donné qu'il devra justifier toute modification.

**M. Robinson:** Mais il a admis que le texte n'était pas très clair et il pourra peut-être nous expliquer pourquoi.

**M. Eglington:** M. Roy aura plus de mal à proposer un amendement à la loi qu'un amendement au règlement. Or la phrase en vue de réparation ou d'amélioration des immeubles au moment de l'achat... figure aussi bien dans l'article L16a que dans la Loi n° 4 de 1971 portant affectation des crédits.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous devrions garder le texte de la lettre de M. Roy comme parfait exemple du refus de fournir un avis juridique. Combien de fois, en effet, nous a-t-on fourni des réponses de ce genre. Il est rare d'obtenir un exemple aussi flagrant de ce phénomène et je trouve qu'il mérite d'être encadré et accroché au mur.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je ne suis pas aussi pessimiste que vous, monsieur le président, car à mon avis tout dépend du nombre de questions que nous leur posons. Si nous parvenions à en poser 12, je ne doute pas un instant que nous obtiendrions la même réponse 12 fois.



[Text]

**Mr. Eglinton:** There is one further point on this, Mr. Chairman, that I would like to raise concerning answer four on page 2 of Mr. Roy's letter in response to a question. And that question was: why was there a discretion to refuse a loan after the applicants had run the whole gamut of satisfying the means test and quite a large number of necessary requirements, considering that the required amount comes under resources and it being means tested, and so on? And then there was a discretion left to the Minister either to grant the loan or to refuse it.

The answer returned was that sometimes there may not be money and therefore the discretion is needed. Now I would have thought that word "may" was not necessary to cover the situation because, if there were no funds, it would be illegal to make the loan, and that would dispose of that problem. But even if the minister wished to be safeguarded in this instance, then the phrase should read "subject to the availability of funds"—or some such words—"the minister shall grant the loan". The discretion to refuse the loan or to grant it is there and could be used for all the wrong reasons under cover of safeguarding the minister against doing an illegal act, namely spending money he does not have.

• 1210

**Mr. Baldwin:** That never stopped anybody.

**Mr. Blais:** Mr. chairman, I think that makes eminent good sense. I have had the unfortunate experience of having constituents apply for loans and subsequently there were no funds, after the loans had been made and all the process had been gone into, and the funds being withdrawn. I think the drafting that is suggested might prevent the processing of applications if there was some fear that perhaps the loans might not be available at the time the loans were being processed. As the legislation is at present structured, because the administrative process leaves an open door there is an encouragement to process loans notwithstanding the fact that funds may not be available.

**Mr. Robinson:** I have a few more points to raise, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Robinson has more points.

**Mr. Robinson:** Mr. Eglinton, under numbered paragraph 2 in his notes, received replies from Mr. Roy. With regard to the (b) part, I would like to go on record as wondering why we could not get some advice, even if we did not get a legal opinion. I think there is quite a distinction between getting legal advice and getting a legal opinion, and I would think at least we could get some direction or some advice from him acting on behalf of the department, even if it is not a legal opinion that would be used for court purposes or something of that nature. I want to put that on the record.

The next thing is in paragraph (c). Maybe our counsel will explain that more fully, because Mr. Roy has indicated that he does not understand the observation we have made.

**Mr. Eglinton:** In that particular instance my observation, which was not understood, was simply an observation to the Committee that part of the power conferred by the enabling Appropriation Act had not been used, namely to enable loans to be made for the purchase of land as distinct from loans being made for the purchase houses. The Appropriation Act allowed for the loans for both purposes.

[Interpretation]

**M. Eglinton:** Je voudrais dire encore un mot au sujet de la réponse numéro 4 à la page 2 de la lettre de M. Roy. La question était la suivante, pourquoi pouvait-on refuser un emprunt alors que le candidat avait rempli toutes les conditions prévues? Comment se faisait-il que même alors le ministre pouvait accorder ou refuser le prêt.

Il nous a été répondu que le ministre doit pouvoir refuser lorsque les fonds ne sont pas disponibles. Or, il est évident que si les fonds ne sont pas disponibles, il serait illégal d'accorder un prêt, ce qui réglerait la question. Si le ministre doit être protégé, le texte devrait indiquer que les fonds doivent être disponibles pour qu'il autorise le prêt. Dans ce cas, cependant, il a le pouvoir discrétionnaire de consentir ou de refuser le prêt et il peut utiliser ce pouvoir pour divers motifs sous prétexte qu'il ne veut pas commettre un acte illégal, c'est-à-dire dépenser des fonds qu'il n'a pas.

**M. Baldwin:** On n'a jamais fait beaucoup attention à cela.

**M. Blais:** Monsieur le président, je pense que c'est le simple bon sens. J'ai malheureusement eu connaissance de cas où certains de mes commettants ont demandé des prêts, qui ont été consentis après la procédure normale, et où ils n'ont pu finalement rien obtenir parce que les fonds étaient épuisés. Le libellé qui est proposé pourrait éviter que les demandes soient prises en considération lorsqu'on aurait des raisons de croire que les fonds pourraient ne pas être disponibles au moment de l'acceptation. La loi, dans sa forme actuelle, et le processus administratif qui en découle, constituent un encouragement à donner suite aux demandes que les fonds soient disponibles ou non.

**M. Robinson:** Je voudrais aborder quelques points, monsieur le président.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Robinson.

**M. Robinson:** Au deuxième paragraphe du document de M. Eglinton, il y a une réponse de M. Roy. En ce qui concerne l'alinéa (b), j'estime, et je tiens à l'exprimer publiquement, que le Comité doit pouvoir obtenir des avis, même s'il ne s'agit pas d'avis juridiques au sens strict. Il doit y avoir une distinction entre des avis sur des questions juridiques et des avis juridiques comme tels; il doit être possible d'obtenir de M. Roy et de son ministère des opinions, même s'il ne s'agit pas d'opinions officielles pouvant être utilisées devant les tribunaux. Je tenais à signaler ce point.

Je passe à l'alinéa (c). Le conseiller juridique du Comité veut peut-être expliquer davantage puisque M. Roy indique qu'il ne comprend pas le sens de l'observation.

**M. Eglinton:** L'observation qui n'a pas été comprise en était une que je faisais au Comité et qui avait trait au fait que certains pouvoirs que conférait la Loi des subsides habilitante n'étaient pas utilisés, par exemple la faculté d'accorder des prêts pour l'achat de terrains et non pas seulement pour l'achat de maisons. La Loi des subsides permettait des prêts dans les deux cas. Les règlements

## [Texte]

The regulations have enabled loans to be made only for houses. That was merely an explanatory observation to this Committee.

I thought the easiest way of handling this particular matter, since it was so extensive, was to send the whole comment Mr. Roy. I think he took it to mean that I was attempting to say that they had not used the power in the Appropriation Act at all, that they had used some other authority.

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, in referring to our counsel's comments again, there are paragraphs numbered 5, 6 and 7. We ask Mr. Roy for his comments, and in each case he has said:

Any other comment would require a legal opinion which I am not a liberty to give.

This is not really helpful at all. We have to fall back on some other source to get the information. So I would then ask our counsel—possibly we could get further clarification with regard to forgiveness of loans in respect of improvements, as a regulation, and with regard to forgiveness of installments from them, which I think would be helpful. Also under number 7, I wonder if we could ask the department what the practice is with regard to this sub-delegation of ministerial powers.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Do you wish to do that, Mr. Eglington, to meet Mr. Robinson's point?

**Mr. Eglington:** Would you like me to ask what sort of terms have been set?

**Mr. Robinson:** Yes.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Blais.

**Mr. Blais:** I have a question with reference to the French version. Has there been some indication from Mr. Roy that indeed there would be some changes in the regulations?

That is comparability of texts, on page 2, section (B), paragraph 1.

• 1215

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** He simply says:

The French version is somewhat more restrictive than the English.

Now, what are they going to do about it, if anything?

**Mr. Blais:** Yes.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Let us ask them.

**Mr. Blais:** The other point, sir: we are coming again to the same crunch, and I was wondering if perhaps in reply to this particular question this Committee might not be vote adopt the comments of Counsel to the effect that the views expressed by Counsel are the views of this particular Committee. Therefore, we ask Jacques Roy—once we determine that in effect it is our opinion he ought not to act in the way he is acting—what he plans to do about it.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Your mean to give the answers he has been giving to us?

## [Interprétation]

faisaient en sorte que les prêts ne pouvaient être consentis que pour l'achat de maisons. C'est ce que j'expliquais au Comité.

J'avais pensé, dans ce cas, que la meilleure façon de procéder était d'envoyer tout le document à M. Roy. Je suppose qu'il a interprété mon observation comme voulant dire que le ministère n'avait pas utilisé les pouvoirs que lui conférait la Loi des subsides et s'était appuyé sur une autre autorité.

**M. Robinson:** Monsieur le président, le document du conseiller juridique du Comité contient encore les paragraphes 5, 6 et 7. M. Roy, à chaque occasion, répond ce qui suit:

Cela nécessiterait une opinion juridique que je ne puis vous donner.

Ce commentaire ne nous aide aucunement. Nous devons avoir une autre source de renseignements. Nous pourrions demander à notre conseiller juridique d'obtenir des explications sur la possibilité d'améliorer les règlements en prévoyant la radiation de prêts ou de versements sur les prêts. Ce serait utile. En ce qui concerne le paragraphe 7, nous pourrions demander au ministère de quelle façon il procède habituellement pour cette délégation des pouvoirs du ministre.

**Le coprésident (M. McCleave):** Vous êtes prêt à vous rendre à cette demande de M. Robinson, monsieur Eglington?

**M. Eglington:** Vous voudriez que je demande quelles sont les conditions prévues?

**M. Robinson:** Oui.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Blais.

**M. Blais:** J'ai une question en ce qui concerne le texte français. M. Roy a-t-il indiqué que le ministère se proposait d'apporter des changements aux règlements?

Je veux parler ici de la comptabilité des textes point qui se trouve à la page 2, article (b), paragraphe 1.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il dit simplement ceci:

Il semblerait que la version française soit plus restrictive que le texte anglais.

Que peut-on y faire?

**M. Blais:** Bonne question.

**Le coprésident (M. McCleave):** Demandons-leur.

**M. Blais:** J'ai une autre observation, monsieur le président, qui nous ramène au même problème: en réponse à cette question particulière, le Comité ne pourrait-il pas procéder au vote pour décider que l'opinion du conseiller représente la sienne? Par conséquent, une fois décidé par le Comité que M. Jacques Roy ne devrait pas agir de la façon dont il l'entend, nous pourrions lui demander quelles sont ses intentions.

**Le coprésident (M. McCleave):** Il nous redonnerait les mêmes réponses qu'il nous a faites jusqu'à maintenant.



[Text]

**Mr. Blais:** No. In a number of instances, 2(b) and 6, he says this would require legal opinion that he is not at liberty to give. That would mean there has been a request or at least that there is a question asked in which he refuses to give an answer which would be a legal opinion. If it were not a question that was asked but a statement made by this Committee that in the view of this Committee that particular position is not one we can accept... As an example, let us deal with Section 2(b); this would require a legal opinion.

**Mr. Eglington:** That is the question of whether Indians and Eskimos are different.

**Mr. Blais:** If it is the view of the Committee that in effect the condition is the same and there ought not to be any different criteria applied to Eskimos as compared to Indians—this Committee could make that finding, surely, with the advice of Counsel. That finding could be communicated to the Department of Indian Affairs and Northern Development as a finding, and therefore demanding a rectification of that situation, at which point we will get some, I am sure, different view and there maybe some attitude that might be different from that. There may be some different reply and maybe we could lead on from there.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Eglington, your views on that suggestion by Mr. Blais.

**Mr. Eglington:** That is more definite. That involves being more definite than we have been in the past. I have simply written, saying this was the Committee's view and would they respond to it. If we write back and say the Committee has found that there can be no difference between Indians and Eskimos, I would very much suspect that all Mr. Roy will be able to do is write back and say, that is very nice for you but I cannot comment on it.

**Mr. Blais:** Then we are in position—you see? The Committee having made a finding that it feels is within its prerogatives to make, we can go to the House and say, look, this is the reaction we are getting; this is the sort of frustration we are facing. Therefore we need to have some clarification of our own responsibilities.

**Mr. Robinson:** I wonder, Mr. Chairman, though, if this is the kind of onus we want to put on our legal counsel: that he is going to give our legal opinions on matters relating to Indians and Eskimos and so on. I think it is one thing to get his expertise on matters concerning regulations and statutory instruments and so on, where he has a special expertise; but I doubt whether we would want to place him in the position of having the expertise with regard to, say, Indians and Eskimos, as in the case mentioned by Mr. Blais. If we were going to make a dogmatic statement, as has been suggested by Mr. Blais, we might find ourselves requiring other legal opinion.

**Mr. Blais:** Fine, I have no objections to that. What I am suggesting is that to date, in instances where answers have not been provided to us on the excuse they would constitute a legal opinion, there has been no finding by the Committee that in effect, quite apart from their refusal to give a legal opinion, our view is that their conduct is contrary to law and, therefore, that they should rectify it. Now, that is the position we can take with the assistance of counsel, or, if the Committee, in its wisdom finds that additional expert advice ought to be solicited, we can do that.

[Interpretation]

**M. Blais:** Non. Dans certains cas, comme pour les points 2(b) et 6, il déclare que cela nécessiterait une opinion juridique qu'il ne peut donner. Cela signifie qu'on lui a posé une question à laquelle il refuse de répondre, puis qu'une réponse constituerait de sa part une opinion juridique. Par contre, nous pourrions formuler la situation différemment et émettre une déclaration selon laquelle le Comité estime qu'il ne peut accepter la position qui a été adoptée. Prenons par exemple le point 2(b), qui nécessite une opinion juridique.

**M. Eglington:** Il s'agit de savoir si les Indiens et les Esquimaux sont classés dans la même catégorie.

**M. Blais:** Si le Comité pense que la condition des Indiens est la même que celle des Esquimaux et que l'on ne devrait pas appliquer des normes différentes, alors le Comité pourrait tirer cette conclusion sur l'avis de son conseiller. Cette même conclusion pourrait être communiquée au ministère des Affaires indiennes et du Nord, ce qui pourrait entraîner une rectification de la situation ainsi que, j'en suis sûr, un changement des opinions et attitudes perçues à ce jour. Si les réactions sont différentes, nous pourrions poursuivre l'affaire.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Eglington, quelles sont vos opinions?

**M. Eglington:** Une telle façon d'agir suppose de notre part une réponse beaucoup plus catégorique que celle que nous avons données dans le passé. J'ai simplement écrit à M. Roy pour expliquer quelle était l'opinion du Comité, et je lui ai demandé d'y répondre. Si nous lui écrivons de nouveau que le Comité a conclu à l'absence de différence entre les Indiens et les Esquimaux, je soupçonne que M. Roy répondra qu'il ne peut commenter notre décision.

**M. Blais:** La situation serait donc différente. Une fois que le Comité aura émis la conclusion, comme il estime avoir le privilège de le faire, il nous sera possible de nous présenter devant la Chambre et de montrer quelles sont les réactions obtenues; sans quoi, la situation ne nous permet pas d'agir. Il nous faut d'abord clarifier nos responsabilités.

**M. Robinson:** Monsieur le président, désirons-nous vraiment faire porter par notre conseiller juridique la responsabilité d'émettre des opinions sur toute question ayant trait aux Indiens et aux Esquimaux? Il est évident que nous pouvons lui demander son avis d'expert sur toutes questions concernant les textes réglementaires, puisqu'il est spécialisé dans ce domaine; mais de là à lui demander de juger en spécialiste le cas des Indiens et des Esquimaux, comme le suggère M. Blais, il y a un pas à franchir. Si nous devons émettre une déclaration dogmatique, comme le propose M. Blais, pourquoi ne pas rechercher les opinions juridiques d'une tierce personne?

**M. Blais:** Très bien, je n'ai pas d'objection à cela. Ce à quoi je veux en venir, c'est que jusqu'à maintenant, chaque fois que l'on ne nous a pas répondu en prétextant qu'il s'agissait d'une opinion juridique, le Comité a omis de conclure que, nonobstant le fait qu'on refuse de donner une opinion juridique, l'attitude des personnes en question est illégale et devrait être rectifiée. Nous pouvons très bien en décider avec l'aide de notre conseiller; d'autre part, si le Comité, dans sa sagesse, estime qu'il est nécessaire d'obtenir les conseils d'un autre expert, nous pouvons le faire.

[Texte]

• 1220

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Well, we have had the opinions...

**Mr. Robinson:** I think though before coming to that, Mr. Chairman...

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Excuse me, Mr. Robinson. I just note that we have had the opinion also of Mr. Baldwin on this matter. But there are key members of the Committee missing. I would suggest—I think it is a worthwhile approach—if you would like, Mr. Blais, that you put that in some form of a motion and then it would be considered first on our agenda next Thursday morning, when the meeting will be at eleven o'clock.

**Mr. Robinson:** But are determinations of this nature within our terms of reference? Maybe our counsel could advise us of this.

**Mr. Eglington:** It is one of the Committee's terms of reference adopted by the two Houses that the Committee consider the vires of regulations and what is involved here is whether it is intra vires that enabled the making of terms and conditions with respect to loans to Eskimos that are different from the terms and conditions which attaches to Indians. The view that I have taken is that the Appropriation Acts do not permit of any such distinction.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** It must not be forgotten that the criteria adopted by the Committee over a year ago have been accepted by both Houses of Parliament. If Mr. Blais translates his doubts into a motion, I think it would have to be put before the Committee.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Offhand, if I may venture a lay opinion, I do not see why we cannot make a finding without in any way putting our counsel in an embarrassing position. Surely, the Committee can say, "The Committee has arrived at this conclusion." And if they say, "Well, how did you arrive at the conclusion?", the answer may be, "Well, we have got 'X' number of lawyers around here; they arrived at the conclusion." And if they say: "Well, did your counsel say the same thing?", we can say, "Yes, he did." But it is done on our responsibility, surely. I think Mr. Blais' suggestion has a good deal of merit in it. I think we will probably get the same reply. But then we will have the thing out in all its stark reality.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Blais, do you intend to pursue the motion at next Thursday's meeting?

**Mr. Blais:** Yes, I will draft something.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Fine. I will ask our clerk to place that as No. 1 for our consideration.

The next item, Mr. Chairman, is SOR-74-599 and SOR/75-657, the Arctic Waters Experimental Pollution Regulations of 1975. The first SOR was before the Committee on February 6, 1975. It resulted in a letter from Miss Mayrand to Mr. Roy on July 9, 1975, and his reply of January 15, 1976, backed up by a memorandum from a Mr. Swick of July 17, 1975. There are three documents being distributed.

Miss Mayrand, are you satisfied with the answer, and are you satisfied with the fact that the answer came some considerable time after the memorandum was drafted?

[Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous avons maintenant entendu l'opinion...

**M. Robinson:** Avant d'aller plus loin, monsieur le président...

**Le coprésident (M. McCleave):** Je vous demande pardon, monsieur Robinson, mais je tiens simplement à dire que nous avons également entendu l'opinion de M. Baldwin à ce sujet. Toutefois, je remarque que certains membres très importants du Comité sont absents. Je pense qu'il serait bon, monsieur Blais, que vous formuliez votre opinion en une motion, que nous pourrions étudier au début de notre prochaine séance de jeudi prochain, à 11 h 00.

**M. Robinson:** Mais est-ce que les déterminations de ce genre sont de notre ressort. Qu'en pense notre conseiller?

**M. Eglington:** L'un des mandats du Comité, sur motion adoptée par les deux chambres, stipule que le Comité étudie les pouvoirs découlant de règlements; dans le cas qui nous occupe, il s'agit de déterminer s'il y a pouvoir d'établir des conditions attachées aux prêts aux Esquimaux qui diffèrent des conditions attachées aux prêts aux Indiens. D'après moi, les Lois des subsides portant affectation de crédits ne permettent pas une telle distinction.

**Le coprésident (M. McCleave):** N'oublions pas que les critères adoptés par le Comité, il y a plus d'un an, ont été acceptés par les deux chambres du Parlement. Si M. Blais présente ses doutes sous forme d'une motion, il faudrait la soumettre au Comité.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Si vous me permettez au pied levé d'exprimer mon opinion, je ne vois pas pourquoi nous ne pourrions émettre une conclusion sans placer notre conseiller dans une situation embarrassante. Le Comité peut certainement déclarer qu'il en est arrivé à cette conclusion. Et si l'on nous demande comment nous en sommes arrivés à cela, nous pourrions répondre que nous avons consulté un certain nombre d'avocats. Si l'on nous demande pourtant si notre conseiller est d'accord, nous répondrons que oui. Mais il est certain que le Comité ferait cela sous sa propre responsabilité. A mon sens, la proposition de M. Blais a beaucoup de valeur. Mais je pense que nous obtiendrons probablement la même réponse. Néanmoins l'affaire ressortirait dans toute sa réalité.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Blais, avez-vous l'intention de déposer votre motion lors de la séance de jeudi prochain?

**M. Blais:** Oui, je rédigerai quelque chose.

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien. Je demanderais à notre greffier de placer votre motion en première place à notre ordre du jour.

Passons maintenant au DORS/74-599 et DORS/75-657, Règlement de 1975 sur la pollution des eaux arctiques à titre expérimental. Le premier DORS a été porté à l'attention du Comité le 6 février 1975. Par la suite, M<sup>me</sup> Mayrand a écrit, le 9 juillet 1975, à M. Roy qui lui a répondu le 15 janvier 1976, dans une lettre qui s'appuyait sur une note rédigée par M. Swick, le 17 juillet 1975. Ces trois documents vous ont été distribués.

Mademoiselle Mayrand, êtes-vous satisfaite de la réponse qu'on vous a envoyée? Que pensez-vous du fait que la réponse a été rédigée fort longtemps après la rédaction de la note?



[Text]

[Interpretation]

July 9, 1975

Le 9 juillet 1975

Mr. Jacques Roy,  
Director,  
Legal Services,  
Department of Indian and Northern Affairs,  
Room 406A, Centennial Towers,  
400 Laurier Avenue West,  
Ottawa, Ontario K1A 0H4

Re: SOR/74-599, Arctic Waters Experimental Pollution Regulations

Dear Mr. Roy:

These regulations were before the Committee at its meeting of February 6, 1975. The Committee considered that the stipulation made in section 5(b) was quite vague and it would, therefore, appreciate receiving some information on the following points:

1. Is it actually possible to determine what could be an "adverse environmental condition resulting from the deposit of oil" in the Arctic Ocean, about which very little is, apparently, known?

2. When the company is required to restore the pre-existing environmental conditions "as nearly as possible" does it refer to the conditions determined by the company's own findings (since it deposits oil for research purposes) or simply to the conditions known before the research started?

3. Is there a document (agreement or contract between the Crown and Norcor Engineering and Research Ltd.) in which other and more precise conditions are specified? If so, is there a reason why these conditions were not incorporated in these regulations?

I would appreciate it if you would let me have your views on these points.

Yours sincerely,

L. Mayrand,  
Counsel.

January 15, 1976.

Standing Joint Committee  
on Regulations and Other  
Statutory Instruments.

Attention: Mrs. L. Mayrand

Re: SOR/74-599, SOR/75-657, Arctic Waters Experimental Pollution Regulations

Dear Madam:

Thank you for your letters dated January 9, 1976 and July 9, 1975 respecting the above sets of Regulations. I am enclosing herewith a copy of a memorandum dated July 17, 1975 from Mr. L. A. Swick of the Water Resources Division of the Department of Indian and Northern Affairs to Mr. Beaubien of my staff responding to the questions asked by you in your first letter. Sometime later a copy of the contract referred to in Mr. Swick's memorandum was sent to us. A copy of that contract is enclosed. I regret that this material was not forwarded to you sooner.

M. Jacques Roy  
Directeur des services juridiques  
Ministère des Affaires indiennes et du  
Nord canadien  
Pièce 406 A, Tour du Centenaire  
400 avenue Laurier ouest  
Ottawa (Ontario) K1A 0H4

Objet: DORS/74-599, Règlement sur la pollution à titre expérimental des eaux arctiques

Monsieur,

Le Comité a pu examiner ce règlement au cours de sa réunion du 6 février 1975. Le Comité a pensé que la recommandation faite à l'article 5(b) était très vague et c'est pourquoi il aimerait qu'on lui précise les points suivants:

1. Serait-il possible de préciser ce que veut dire «dégradation de l'environnement causée par le dépôt de pétrole» dans l'océan Arctique, dont apparemment nous savons peu de choses?

2. Lorsqu'on demande à la société de restaurer les conditions du milieu «autant que possible», fait-on allusion aux conditions créées par les propres recherches de la société puisqu'elle dépose du pétrole à des fins de recherches ou s'agit-il tout simplement des conditions qui prévalaient avant le début des recherches?

3. Existe-t-il un document (accord ou contrat conclu entre la Couronne et la société Norcor Engineering and Research Ltd.) qui ferait état d'autres conditions plus précises? Dans l'affirmative, quelle est la raison pour laquelle ces conditions n'ont pas été mentionnées dans ces règlements?

Je vous serais reconnaissant de me faire savoir votre opinion à ce sujet et je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

Le Conseiller  
L. Mayrand

Le 15 janvier 1976

Comité mixte permanent  
des règlements et autres  
textes réglementaires

A l'attention de Mme L. Mayrand

Objet: DORS/74-599, DORS/75-657, Règlements sur la pollution à titre expérimental des eaux arctiques

Madame,

Je vous remercie pour vos lettres datées du 9 janvier 1976 et du 9 juillet 1975 concernant la série de règlements mentionnés ci-dessus. Je joins aux présentes une copie de la note datée du 17 juillet 1975 et présentée par M. L. A. Swick de la Division des ressources hydrauliques du ministère des Affaires indiennes et du Nord à M. Beaubien de mon personnel et apportant réponse aux questions que vous avez posées dans votre première lettre. Un peu plus tard, une copie du contrat mentionné dans la note de M. Swick nous est parvenue. Nous vous envoyons une copie de ce contrat. Je regrette que ces documents ne vous aient pas été envoyés plus tôt.

[Texte]

I would ask you to consider that both of these Regulations had to be written and passed in a very short period of time in order to enable Norcor Engineering and Research Limited to take full advantage of specific ice and climatic conditions.

Yours sincerely,

Jacques Roy,  
Director,  
Legal Services.

July 17, 1975

P. L. Beaubien  
Legal Services

Arctic Waters Experimental Pollution Regulations

The following answers are offered to the questions raised by the Parliamentary Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments concerning the above noted Regulations.

1. The NORCOR experiment is one of 29 studies designed to determine what can damage the northern environment, how does the damage occur and if damage does occur, how can the changes be identified. As such, the Committee is correct when it suggests that a lack of baseline data makes it difficult to assess what might constitute an adverse result. In general it is taken that any spilt oil is harmful to the environment and is cleaned-up as quickly as possible in keeping with the state of the art.

2. Clean-up would be conducted to that level which would satisfy the environmental protection agencies of DINA, MOT and DOE. It is possible that NORCOR might not agree with the federal agencies as to what is an acceptable level of clean-up.

3. Rick Brown of NORCOR will send you a copy of the DSS contract which mentions in broad terms the conditions of clean-up.

4. When replying to the Committee, it may be appropriate to point out that the Beaufort Sea Project is a "crash" catch-up program. The Regulations for the spillage of oil had to be written and passed in Council in a hurried manner in order to meet specific ice conditions.

L. A. Swick  
Water Management Adviser  
Water Resources Division  
Northern Natural Resources  
and Environment Branch

**Mr. Eglington:** The Committee originally queried whether or not it was to be left to Norcor to determine when the pre-existing environmental conditions had been restored as nearly as possible, how it is possible to determine what is an adverse environmental condition resulting from the deposit of oil in the Arctic Ocean, and is there a document in which more precise conditions are specified? The reply came from Mr. Roy and it basically consisted of a memorandum saying that cleanup after Norco's contract

[Interprétation]

Je vous demande de prendre note que ces décrets ont été rédigés et adoptés dans une période de temps très brève pour permettre à la Norcor Engineering and Research Limited de profiter pleinement des conditions particulières de la glace et du climat.

Veuillez agréer, Madame, l'expression de mes salutations distinguées.

Le directeur du contentieux  
Jacques Roy

le 17 juillet 1975

P. L. Beaubien  
Contentieux

Règlements sur la pollution à titre expérimental des eaux arctiques

Les réponses suivantes font suite aux questions posées par le Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires concernant le décret mentionné ci-dessus.

1. Les expériences de la NORCOR constituent l'une des 29 études destinées à déterminer les causes qui peuvent entraîner des dommages à l'environnement dans le nord, la façon dont ces dommages sont causés et, au cas où cela surviendrait, la façon de noter les modifications survenues. A ce propos, les membres du Comité ont raison lorsqu'ils soulignent qu'un manque de données de base rend difficile l'évaluation de ce qui pourrait constituer un résultat néfaste. On reconnaît généralement que tout déversement de pétrole fait du tort à l'environnement et qu'on procède le plus vite possible au nettoyage selon les méthodes établies.

2. On procéderait au nettoyage selon des méthodes conformes aux exigences des organismes de protection de l'environnement des ministères des Affaires indiennes et du Nord, des Transports et de l'Environnement. Il est possible que lorsqu'il s'agit de déterminer un niveau acceptable de nettoyage, la NORCOR ne soit pas d'accord avec les organismes fédéraux.

3. Rick Brown de la NORCOR vous fera parvenir une copie du contrat du ministère des Approvisionnements et Services qui explique en termes généraux les méthodes de nettoyage.

4. En réponse au Comité, il serait peut-être bon de mentionner que le projet de la mer de Beaufort est un programme de «rattrapage». Il fallait rédiger et adopter rapidement les règlements concernant le déversement de pétrole pour profiter de certaines conditions précises des glaces.

L. A. Swick  
Conseiller en aménagement hydraulique  
Division des ressources hydrauliques  
Direction des ressources naturelles  
et de l'environnement du Nord

**M. Eglington:** Le Comité avait demandé s'il revenait à la société Norcor de déterminer si les conditions antérieures du milieu avaient été restaurées «autant que possible», s'il était possible de déterminer ce qu'est une «dégradation de l'environnement» causée par le dépôt de pétrole dans l'océan Arctique, et s'il existait un document qui fasse état d'autres conditions plus précises. M. Roy a répondu en envoyant une note déclarant que, à la suite du contrat de la Norcor, on procéderait au nettoyage selon des méthodes



[Text]

would be conducted at a level which would satisfy the environmental protection agencies of the Department of Indian and Northern Affairs and Ministry of Transport and the Department of the Environment, and the stark statement is possible that Norcor might not agree with the agencies as to what is an acceptable level of cleanup.

There was a contract provided and the contract really does not say anything more than the condition in the Regulation. Then there was the statement that we were to consider that both of the regulations had to be written in parts in a very short period of time in order to enable Norcor Engineering Research Limited to take full advantage of specific ice and climatic conditions. Now, that letter was written on January 15. On January 22, on another matter I had a conversation with Mr. Ross of the Privy Council Office as to whether Norcor would require a dumping licence under the new Ocean Dumping regulations and Mr. Ross rang me back and said yes, indeed they would and they had applied for it and it transpired that on January 22, no dumping had taken place. And yet these regulations which were needed in such a hurry were made on November 7. But on January 22, 1976, in fact no dumping had taken place. So I rather suspect that the explanation that the regulations had to be written and passed in a hurry is rather thin.

• 1225

**Mr. Robinson:** I did not get that last phrase.

**Mr. Eglington:** Well, the explanation is thin.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Counsel has used the word "thin".

**Mr. Robinson:** I was going to ask a question on that very point as to whether they are looking at these regulations now with a view to improving them, if they were prepared too hurriedly and are not really satisfactory.

**Mr. Eglington:** Well, they had the Committee's concerns about the first set and then they proceeded to make the second set in exactly the same form but applying to a different part of the ocean. Mr. Roy's response does not say whether they will or they will not, but it gives the contract which adds nothing and the technical memorandum from the Water Management Adviser and then the explanation that they had to act in a hurry.

**Mr. Robinson:** Well, I am not clear. The information that we have before us would indicate that the one that we are concerned about is an experiment. It is one of 29 experiments being carried on in various areas, I assume. Is it to be assumed by us that the same set of regulations with regard to spills apply to all of them or would there be something specific about some of the projects?

**Miss Lise Mayrand (Counsel to the Committee):** This regulation was made specifically, so I guess for every project they will draft another regulation, and there is a contract to attach to it.

**Mr. Eglington:** But the terms may well be the same unless the Committee insists that something more stringent go in them about what is called in the trade, "clean-up" or for control the actual contract is under the heading Control and Clean-Up. It simply says that the contractor shall be responsible for any control measures which might be necessary until March 31, 1976, the end of this contract.

[Interpretation]

conformes aux exigences des organismes de protection de l'environnement des ministères des Affaires indiennes et du Nord, des Transports et de l'Environnement. Ce qu'il y a de plus rigide dans la réponse, c'est que l'on nous prévient que la Norcor ne sera peut-être pas d'accord avec les organismes fédéraux quant au niveau acceptable de nettoyage.

On a inclus à la réponse une copie du contrat octroyé à la Norcor, contrat qui n'en dit pas plus long que les conditions requises par les règlements. On nous a demandé ensuite de prendre note que ces règlements avaient été rédigés dans une période de temps très brève pour permettre à la Norcor Engineering Research Limited de profiter pleinement des conditions particulières de la glace et du climat. Cette lettre date du 15 janvier. Le 22 janvier, j'ai téléphoné à M. Ross, du Bureau du Conseil privé, pour lui demander si en vertu des nouveaux règlements sur les rejets dans la mer, la Norcor serait obligée d'avoir un permis, et il m'a rappelé pour me répondre par l'affirmative et me dire que la société en avait fait la demande et qu'apparemment, jusqu'à la date du 22 janvier, aucun rejet n'avait été effectué. Et pourtant, ces règlements dont on avait besoin si rapidement, avaient été adoptés le 7 novembre. Mais le 22 janvier 1976, aucun rejet en fait n'avait eu lieu. Je trouve donc l'explication de ces règlements ayant dû être rédigés et adoptés très rapidement plutôt légère.

**M. Robinson:** Je n'ai pas bien compris la fin de votre phrase.

**M. Eglington:** Cette explication est légère.

**Le coprésident (M. McCleave):** Notre conseiller a utilisé l'expression «légère».

**M. Robinson:** Je voulais justement poser une question à ce sujet. Étudie-t-on maintenant ces règlements dans le but de les améliorer si on les a préparés trop rapidement et s'ils ne sont pas véritablement satisfaisants.

**M. Eglington:** On connaît les inquiétudes du Comité quant aux premiers qui avaient été rédigés et on a rédigé les deuxièmes exactement de la même manière, mais en les appliquant à une zone différente de l'océan. La réponse de M. Roy n'est pas très précise à ce sujet, mais il y a le contrat qui n'ajoute rien et le mémoire technique du conseiller en aménagement hydraulique, et ensuite l'explication selon laquelle il a dû falloir agir en toute hâte.

**M. Robinson:** Je ne comprends pas bien. Selon nos renseignements, il semblerait que dans le cas qui nous concerne, il s'agit d'une expérience. C'est une des 29 expériences qui sont faites dans différentes zones, je suppose. Devons-nous supposer que les mêmes règlements concernant les déversements s'appliquent à toutes, ou y a-t-il des clauses spéciales pour certains de ces projets?

**Mlle Lise Mayrand (conseiller du Comité):** Ce règlement a été rédigé tout particulièrement et je pense donc que pour chaque projet, on rédigera un autre règlement en rapport avec le contrat correspondant.

**M. Eglington:** Mais les modalités peuvent très bien être les mêmes, à moins que le Comité n'insiste pour une définition plus rigoureuse au sujet de ces «nettoyages» ou de ces contrôles dans ces contrats. Il y est dit simplement que le signataire du contrat est tenu responsable de toutes mesures de contrôle qui pourront être nécessaires jusqu'au 31 mars 1976, terme de ce contrat.

[Texte]

**Mr. Robinson:** Well, could we ask them if it is assumed that the regulations will be the same for each and every one of these 49 studies being carried on at various locations?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** We have made a note of Mr. Robinson's question. Thank you. Are there any further questions on this matter of the Arctic?

We are getting to 12:30 p.m. and to the minimum, and it may be that hon. members and Senator members having gone an hour-and-a-half would wish the remainder of the agenda be carefully set aside and would be the start of next week's agenda next Thursday.

**Mr. Eglington,** how are we fixed with regard to our over-all responsibilities? Are we keeping reasonably up to date in our studies?

**Mr. Eglington:** Yes, we are reasonably up to date. We are always behind to a certain extent, of course. At any given time there is a good number of really hard and complicated matters lying around to be investigated but as far as matter coming forward to the Committee is concerned, by the end of March if we keep up with agendas of this size we would be up to date. But there are still 100 or so files on which there are no comments and we will have to start bringing those forward.

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, I have no objection to adjourning the meeting and having the balance of our agenda presented to us at the beginning of the next meeting after, maybe, Mr. Blais' motion that he is preparing.

• 1230

There is one thing I wanted to mention for the benefit of our counsel before we leave today; that is, that during the Committee meeting of Thursday, December 4, 1975, we had as a witness Mr. Robert Cooper of the television program CBC Ombudsman, who presented the Committee with several incidents in which the program was unable to obtain information and, in addition, no satisfactory reasons were given. At that time it is my understanding the Committee decided to write letters to ascertain the reason for this, and I am wondering if any replies have been forthcoming and if we could get this...

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** That is not a question for counsel, that is a question for the Chairman. It does not involve Statutory Instruments, it involves our study on the other matter...

**Mr. Robinson:** I realize that.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** ... whose mandate we seek to have renewed in the House this afternoon. The answer is yes. We do have replies back from government departments and we are in the position that while we have the replies, we do not have that reference before us. When we get the reference back, then those replies will be brought down here and shared with the members.

**Mr. Robinson:** Fine. Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I should also ask, I think, Miss Mayrand—I cut in so quickly and I had to come down here that I do not know whether the Anti-Inflation Board ever got back to my office with regard to the request I presented 10 days ago that Miss Mayrand undergo one of their studies in depth of the anti-inflation regulations. There has been no reply to you, Miss Mayrand?

[Interprétation]

**M. Robinson:** Pourrions-nous demander s'il est à supposer que ces règlements seront les mêmes pour chacune de ces quarante neuf expériences?

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous avons pris note de la question de M. Robinson. Merci. Y a-t-il d'autres questions au sujet de l'Arctique?

Nous approchons de 12 h 30 et les honorables députés et sénateurs souhaiteraient peut-être, après une heure et demie de délibérations, que le restant de l'ordre du jour soit remis au début de notre prochaine séance de jeudi.

Monsieur Eglington, où en sommes-nous pour ce qui est de nos responsabilités générales? Respectons-nous notre programme?

**M. Eglington:** Oui. Bien entendu, nous avons toujours un peu de retard. Il y a toujours un certain nombre de questions vraiment difficiles et compliquées qui nécessitent une étude plus approfondie, mais pour ce qui est des questions soumises au Comité, si nous continuons à conserver des ordres du jour de cette ampleur, à la fin du mois de mars nous aurons fait ce que l'on attendait de nous. Mais il y a toujours une centaine de questions sans commentaires qu'il nous faudra soumettre.

**M. Robinson:** Monsieur le président, je n'ai pas d'objection à ce que nous levions la séance et que nous reportions la fin de notre ordre du jour au début de la prochaine séance, après, peut-être, la proposition de motion que prépare M. Blais.

Il y a encore une chose que je voulais signaler à notre conseiller avant que nous ne partions. Le jeudi 4 décembre 1975, nous avons eu comme témoin M. Robert Cooper, du programme de télévision de la CBC «Ombudsman», qui nous a dit qu'à plusieurs reprises les responsables du programme n'avaient pu obtenir certains renseignements et que, de plus, aucune raison satisfaisante n'avait été donnée. Sauf erreur, de ma part, le Comité a alors décidé d'écrire des lettres pour en déterminer la raison, et je me demande si nous avons reçu des réponses et si nous pourrions...

**Le coprésident (M. McCleave):** Cette question ne s'adresse pas au conseiller mais au président. Il ne s'agit pas de règlements, il s'agit de notre étude portant sur l'autre question...

**M. Robinson:** Je le sais.

**Le coprésident (M. McCleave):** ... dont nous demandons le renouvellement du mandat à la Chambre cet après-midi. La réponse est affirmative. Nous avons reçu des réponses des ministères gouvernementaux, mais il nous faut attendre le renouvellement de ce mandat avant de vous les communiquer.

**M. Robinson:** Très bien. Je vous remercie, monsieur le président.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je devrais également poser une question à Mademoiselle Mayrand. Je suis venu ici si rapidement que je ne sais si la Commission anti-inflation a contacté mon bureau au sujet de la requête que j'ai présentée il y a dix jours à M<sup>lle</sup> Mayrand pour qu'elle étudie en profondeur les règlements de cette commission. Vous n'avez pas eu de réponse, mademoiselle Mayrand?



[Text]

**Miss Mayrand:** I did not have any . . .

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right, the attempts will continue after the debate this afternoon.

May I also ask the honourable parliamentarians, I will describe you as that, if they would save the material from Territorial Land Use Regulations on for the meeting next week. Thank you. The meeting is adjourned.

[Interpretation]

**Mlle Mayrand:** Non.

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien, les tentatives se poursuivront après le débat de cet après-midi.

Pourrais-je également demander aux honorables parlementaires, je vais vous appeler ainsi, s'ils peuvent conserver les documents relatifs au règlement sur l'utilisation des terres territoriales pour la réunion de la semaine prochaine? Je vous remercie. La séance est levée.

**Issue No. 57**

**Thursday, February 19, 1976**

**Joint Chairmen:**

**Senator Eugene A. Forsey**

**Mr. Robert McCleave, M.P.**

**Fascicule n° 57**

**Le jeudi 19 février 1976**

**Coprésidents:**

**Sénateur Eugene A. Forsey**

**M. Robert McCleave, député**

---

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité mixte permanent des*

---

## **Regulations and other Statutory Instruments**

## **Règlements et autres textes réglementaires**

---

**RESPECTING:**

**Review of Statutory Instruments**

**CONCERNANT:**

**Examen des textes réglementaires**

---



**First Session**

**Thirtieth Parliament, 1974-75-76**

**Première session de la**

**trentième législature, 1974-1975-1976**

---



STANDING JOINT COMMITTEE ON  
REGULATIONS AND OTHER  
STATUTORY INSTRUMENTS

*Joint Chairmen:*

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

*Vice-Chairman:*

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

*Representing the Senate:*

*Senators:*

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

*Representing the House of Commons:*

*Messrs.*

Baker (Gander- Twillingate)	Balfour Béchar
Baldwin	Blais

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES  
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES  
RÉGLEMENTAIRES

*Coprésidents:*

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

*Vice-président:*

M. Kenneth Robinson, député

*Représentant le Sénat:*

*Les sénateurs:*

Riel	Yuzyk—(8)
Riley	

*Représentant la Chambre des communes:*

*Messieurs*

Brewin	Leblanc
Hnatyshyn	(Laurier)
Laprise	Reid—(12)

(Quorum 7)

*Les cogreffiers du Comité*

Michael A. Measures

Denis Bouffard

*Joint Clerks of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 19, 1976

(60)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11.05 a.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Cottreau, Forsey, Godfrey, Lafond and Riley.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Baldwin, Balfour, Béchard, Blais, McCleave and Robinson.

*In attendance:* Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (See *Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

The Committee considered SOR/75-661 Territorial Land Use Regulations, amendment.

On SOR/75-495 Territorial Lands Act Exclusion Order,

*Ordered,—*That Counsel to the Committee correspond with the Director, Legal Services, Department of Indian and Northern Affairs.

On correspondence dated May 26, 1975 and January 9, 1976 between Counsel to the Committee and the General Counsel, Canadian Transport Commission, relating to SOR/75-98 Air Carrier Regulations, amendment,

*Ordered,—*That Counsel to the Committee correspond further with the General Counsel, Canadian Transport Commission.

Mr. Blais proposed to move,—That, in all instances where department refuse to reply to enquiries made by Committee counsel on the grounds that the response thereto would constitute a legal opinion, this committee review the original query with a view of forming an opinion as to the legality and propriety of the Statutory Instruments giving rise to the original enquiry and conveying that opinion to the delinquent department requesting that corrective action be taken.

And a point of order being raised as to the acceptability of the motion, the Joint Chairmen reserved their decision.

On correspondence dated June 5, 1975 and July 21, 1975, between Counsel to the Committee and the Legal Advisor, Department of Transport, relating to SOR/73-439 Steamship Machinery Construction Regulations, amendment,

*Ordered,—*That Counsel to the Committee correspond further with the Legal Advisor, Department of Transport.

On SOR/73-176 Load Line Regulations (Sea), SOR/73-290 General Load Line Rules, and SOR/73-291 Load Line Rules for Lakes and Rivers.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 19 FÉVRIER 1976

(60)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 05, sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Robert McCleave, (coprésidents).

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Cottreau, Forsey, Godfrey, Lafond et Riley.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Baldwin, Balfour, Béchard, Blais, McCleave et Robinson.

*Aussi présente:* M<sup>lle</sup> Lise Mayrand, conseiller du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (Voir *procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule n° 1*).

Le Comité étudie le DORS/75-661—Règlement sur l'utilisation des terres territoriales—Modification.

DORS/75-495,—Décret d'exception à la Loi sur les terres territoriales,

*Il est ordonné,—*Que le Conseiller du Comité écrive au directeur du Contentieux du ministère des Affaires indiennes et du Nord.

Correspondance du 26 mai 1975 et du 9 janvier 1976 échangée entre le conseiller du Comité et le conseiller général, Commission canadienne des transports, concernant le DORS/75-98—Règlement sur les transporteurs aériens—Modification,

*Il est ordonné,—*Que le conseiller du Comité écrive de nouveau au conseiller général, Commission canadienne des Transports.

M. Blais propose:—Que, chaque fois que les ministères refusent de renseigner le conseiller du Comité sous prétexte que leur réponse constituerait un avis juridique, le Comité étudie la demande originale en vue de déterminer la légalité et l'à propos des textes réglementaires qui en font l'objet et qu'il fasse part de son opinion au ministère fautif en lui demandant de corriger la situation.

Le règlement étant invoqué quant à la recevabilité de la motion, les coprésidents réservent leur décision.

Correspondance du 5 juin 1975 et 21 juillet 1975, échangée entre le conseiller du Comité et le conseiller juridique du ministère des Transports, concernant le DORS/73-439—Règlement sur la construction des machines des navires à vapeur—Modification.

*Il est ordonné,—*Que le conseiller du Comité écrive de nouveau au conseiller juridique du ministère des Transports.

DORS/73-176—Règlement sur les lignes de charge (navire de mer), le DORS/73-290—Règles générales sur les lignes de charge, et le DORS/73-291—Règles sur les lignes de charge (lacs, fleuves et rivières).



*Ordered*,—That Counsel to the Committee correspond with the Legal Advisor, Department of Transport.

On SOR/75-541 Flight Plans and Flight Notifications Order,

*Ordered*,—That Counsel to the Committee correspond with the Legal Advisor, Department of Transport.

The Committee considered correspondence dated October 29, 1975 and November 13, 1975, between Counsel to the Committee and Legal Adviser, Department of Transport, relating to SOR/75-446 Airport Personal Property Disposal Regulations.

Counsel to the Committee answered questions.

*It was agreed*,—That the Subcommittee on Agenda and Procedure consider the matter of Committee staffing.

The Joint Chairmen authorized that correspondence relating to SOR/75-98, SOR/73-439, SOR/75-446, together with comments by Counsel to the Committee relating to SOR/75-661, SOR/75-495, SOR/73-439, SOR/73-176, SOR/73-190, SOR/73-291 and SOR/75-541, be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

At 12.01 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*Il est ordonné*,—Que le conseiller du Comité écrive au conseiller juridique du ministère des Transports.

DORS/75-541—Ordonnance sur les plans de vol et avis de vol,

*Il est ordonné*,—Que le Conseiller du Comité écrive au conseiller juridique du ministère des Transports.

Le Comité étudie la correspondance du 29 octobre 1975 et du 13 novembre 1975 échangée entre le conseiller du Comité et le conseiller juridique du ministère des Transports, concernant le DORS/75-446,—Règlement sur la disposition des biens personnels trouvés dans les aéroports.

Le Conseiller du Comité répond aux questions.

*Il est convenu*,—Que le sous-comité du programme et de la procédure étudie la question de la dotation de personnel pour le Comité.

Les coprésidents autorisent que la correspondance au sujet des DORS/75-98, DORS/73-439, DORS/75-446, ainsi que les observations du conseiller du Comité sur les DORS/75-661, DORS/75-495, DORS/73-439, DORS/73-176, DORS/73-290, DORS/73-291 et le DORS/75-541, soient jointes *in extenso* aux témoignages de ce jour.

A 12 h 01, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le cogreffier du Comité*

Michael A. Measures

*Joint Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, February 19, 1976

• 1105

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** We have a group assembled that is sufficient for us to transact our business, Mr. Joint-Chairman, The first thing we would have called would have been Mr. Blais' motion. He is not here, but I gather that it might have been accepted and we might have voted on it. He is not here so we have to turn to the tail end of the proceedings of February 12. If Mr. Blais turns up with his motion, then it will be proceeded with.

SOR/75-661—Territorial Land use Regulations, amendment, with an explanatory note that is here with presented.

SOR/75-661

TERRITORIAL LAND USE REGULATIONS, amendment  
Territorial Lands Act  
P. C. 1975-2663

January 19, 1976

*Explanatory Notes*

The effect of the present amendment is to include the whole of the Northwest Territories within land management zones in respect of which regulations may be made "respecting the protection, control and use of the surface of land . . . and the issue of permits for the use of the surface of land . . . the terms and conditions of such permits and the fees therefor".

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Miss Mayrand, please.

**Miss Mayrand (Counsel to the Committee):** It is just to mention that whatever was not included of the Northwest Territories in one of the zones was put in zone number 5, that is, all the rest that had not been included in the four previous zones. That is all this amendment is about.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Is it a sort of a technical thing?

**Miss Mayrand:** No, it comes under zone 'land management'. These lands that were not mentioned before did not come under these regulations; now they do.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** What happens then? Is it sort of a correction that should have been done before?

**Miss Mayrand:** No, it is just a decision to include these lands into the management.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes but did someone make a mistake or did somebody not make a mistake?

**Miss Mayrand:** No, there was no mistake. It is a decision of the government.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** On a étendu quelque chose?

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 19 février 1976

[Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur le coprésident, le nombre de membres du Comité assemblé aujourd'hui est suffisant pour que nous puissions commencer nos travaux. Le premier article à notre ordre du jour, ce matin, était la motion de M. Blais. Toutefois, il n'est pas ici, mais sa motion aurait très bien pu être acceptée et nous aurions pu la mettre aux voix. Puisqu'il est absent, il nous faut nous reporter à la toute fin des délibérations du 12 février. Si, entre-temps, M. Blais se présente, nous étudierons sa motion.

DORS/75-661—Règlement sur l'utilisation des terres territoriales—Modification, avec note explicative.

DORS/75-661

RÈGLEMENT SUR L'UTILISATION DES TERRES TERRITORIALES—Modification  
Loi sur les terres territoriales  
C.P. 1975-2663

Le 19 janvier 1976

*Note explicative*

L'effet de la présente modification est de mettre l'ensemble des territoires du Nord-Ouest à l'intérieur de zones de gestion de terres relativement auxquelles des règlements peuvent être établis concernant «la protection, le contrôle et l'utilisation de la surface de terres . . . et la délivrance de permis pour l'utilisation de la surface des terres . . . les modalités de ces permis et les droits y afférents».

**Le coprésident (M. McCleave):** Mademoiselle Mayrand, vous avez la parole.

**Mlle Mayrand (conseillère):** Je veux simplement signaler que la note vise à inclure dans la zone numéro 5 tout le reste des Territoires du Nord-Ouest, c'est-à-dire toutes les autres terres qui n'avaient pas été incluses dans les quatre zones précédentes. Voilà ce sur quoi porte la modification.

**Le coprésident (M. McCleave):** C'est une question technique, n'est-ce pas?

**Mlle Mayrand:** Non, cette question relève de la gestion des terres; en effet, les terres qui n'étaient pas mentionnées auparavant ne tombaient pas sous le coup des règlements. Maintenant, elles y sont assujetties.

**Le coprésident (M. McCleave):** Qu'est-ce que cela change? S'agit-il d'un correctif qu'il aurait fallu apporter plus tôt?

**Mlle Mayrand:** Non, c'est une simple décision d'inclure ces terres dans les zones de gestion des terres.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je comprends, mais cette erreur est-elle due à quelqu'un ou non?

**Mlle Mayrand:** Non, il n'y avait pas d'erreur. Il s'agit ici d'une décision du gouvernement.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Has something been extended?



[Text]

**Mlle Mayrand:** Oui, on a étendu . . .

It extends the control of these regulations to these other lands?

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Est-ce qu'il y a des objections du côté—

Well, there are apparently no objections. Unless some member of the Committee has some objections, Mr. Joint-Chairman, I suppose we can . . .

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I do not understand what has happened, but if nobody else apparently—It is in my court, so we will go on to the next item.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I thought it was simply an extension so that certain regulations that applied to four zones, now apply to the rest of the territories.

**Miss Mayrand:** That is it.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** The next matter we consider is: SOR/75-495—Territorial Lands Act Exclusion Order PC 1975-1890. We have the explanatory note and the explanatory note is here printed. Miss Mayrand.

SOR/75-495

#### TERRITORIAL LANDS ACT EXCLUSION ORDER

Territorial Lands Act  
P.C. 1975-1890

December 15, 1975

#### *Explanatory Note*

Section 24 of the Territorial Lands Act, as recently repealed and re-enacted by 23-24 Eliz. II cap. 52, reads as follows:

“24. (1) No officer or employee of or under the Government of Canada shall, directly or indirectly, in his own name or in that of any other person, purchase or acquire any territorial land or any interest therein, nor shall he be interested as shareholder or otherwise in any corporation that purchases, acquires or holds such lands or any interest therein except by or under the authority of an order of the Governor in Council.

(2) An order of the Governor in Council made under subsection (1) that relates to any interest as shareholder or otherwise in a corporation may apply

(a) to a particular interest in a particular corporation described in the order or to interests in a class or classes of corporations described therein; and

(b) where the order so specifies, to a particular interest or to interests acquired before the making of the order.”

It will be observed that the retroactive effect resulting from section 3 of this Order is expressly provided for in section 24(2)(b) of the Act. The old section 24 contained no such provision.

[Interpretation]

**Miss Mayrand:** Yes, we extended . . .

Nous avons étendu le contrôle des règlements pour qu'il s'applique à ces terres.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Does someone have any objections to that?

Il ne semble pas qu'il y ait d'objections. A moins que quelqu'un n'en soulève, monsieur le coprésident, je suppose qu'il est possible . . .

**Le coprésident (M. McCleave):** Je ne comprends pas ce qui s'est passé, mais si personne ne semble—Puisque c'est moi qui dois prendre la décision, passons à l'article suivant.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Je crois comprendre qu'il s'agit simplement d'étendre au reste des Territoires certains contrôles qui s'appliquaient aux 4 zones.

**Mlle Mayrand:** C'est cela.

**Le coprésident (M. McCleave):** Passons maintenant au DORS/75-495—Décret d'exception à la Loi sur les terres territoriales—C.P. 1975-1890. Vous avez tous la note explicative entre les mains. Mademoiselle Mayrand.

DORS/75-495

#### DÉCRET D'EXCEPTION À LA LOI SUR LES TERRES TERRITORIALES

Loi sur terres territoriales  
C.P. 1975-1890

Le 15 décembre 1975

#### *Note explicative*

L'article 24 de la Loi sur les terres territoriales récemment abrogé et ré-établi par 23-24 Elizabeth II chap. 52 se lit comme suit:

«24. (1) Un fonctionnaire ou employé du gouvernement du Canada, ou en relevant, ne peut, directement ou indirectement, acquérir, en son nom ou à celui d'une autre personne, des terres territoriales ou des droits sur de telles terres ni détenir un intérêt, à titre d'actionnaire ou autre, dans une corporation qui acquiert ou détient de telles terres ou de tels droits qu'en conformité avec une ordonnance du gouverneur en conseil.

(2) L'ordonnance établie par le gouverneur en conseil en vertu du paragraphe (1) au sujet de tout intérêt détenu dans une corporation à titre d'actionnaire ou autre peut porter

a) sur un intérêt en particulier dans une corportion précise qu'elle vise ou sur des intérêts dans une catégorie de corporations ou plus qu'elle vise; et

b) si elle le précise, sur un intérêt en particulier ou sur des intérêts acquis antérieurement à son établissement.»

Il convient de noter que l'effet rétroactif résultant de l'article 3 de la présente ordonnance est expressément prévu à l'article 24(2)b) de la Loi. L'ancien article 24 ne contenait aucune disposition à cet égard.

[Texte]

**Miss Mayrand:** It is just that the act was changed in the last session and before that there was no possibility for an employee of the government to be able to acquire an interest in territorial land. Now it has been amended and the provision you see in Section 3 is that for an employee or an officer the order applies to interests that were acquired before is permitted by the act, in fact the interest that an employee acquired before the amendment of this order.

**Mr. Robinson:** That is why the retroactivity.

**Miss Mayrand:** Yes, because it is allowed by the act. If you look at Section 24(2)(b) ...

• 1110

**Mr. Robinson:** Now having made it retroactive so that this could happen, is there any necessity for that retroactivity now?

**Miss Mayrand:** It is a decision of the government and they have the power to do it.

**Mr. Robinson:** The point is, there was no retroactive clause previously and it is only in the new act. Now once they have passed the new act with the retroactivity clause, I assume that they act under that. Then there would be no necessity to have it continue. That is what I am wondering. How long is this for, when does it cease to be retroactive, that retroactive clause? When would it become redundant, or do we know?

**Miss Mayrand:** It is now permitted under the act to make an order retroactive. I do not know when it would become redundant. I assume that since the act is passed and the order is now made, the ...

**Mr. Robinson:** The reason I am asking is that I think it is a dangerous precedent to always be passing retroactivity clauses in legislation. It seems to me that if it is for a specific purpose, when the purpose has been carried out then the clause should cease to be effective.

**Miss Mayrand:** I would think that if this order—whatever was done before there will be no need for a similar order.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** If the retroactivity is in the act, there is nothing much we can do about it one way or the other, is there?

**Mr. Robinson:** Obviously there was a purpose for the retroactivity clause being inserted. Now, when that purpose has been carried out, why should the clause not then be considered as redundant and be deleted? Is there a time limit on the effectiveness of this clause?

**Miss Mayrand:** I can enquire. I do not think so. You mean about the act?

**Mr. Robinson:** About the retroactivity clause in the act. That is what I am concerned about.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I think Mr. Robinson is asking about whether what has been done has been ultra vires or not. Am I not correct on that?

**Mr. Robinson:** That is part of it. I am really not saying that they have not got the power to pass a retroactivity clause. I was merely saying previously that I think it is a bad kind of thing to be doing, but having done it for some specific reason or purpose, once that has been accomplished, then there is no further necessity to have it continue. That is what I am wondering. Why leave that on the books indefinitely for the next 10, 50 years or so?

[Interprétation]

**Mlle Mayrand:** C'est très simple: la Loi a été modifiée lors de la dernière session, et, auparavant, il était impossible pour un employé du gouvernement d'acquérir un intérêt dans une terre territoriale. La Loi est maintenant modifiée et renferme une disposition, à l'article 3, stipulant que, dans le cas d'un fonctionnaire ou d'un employé, l'ordonnance peut porter sur des intérêts acquis avant son établissement, et sont permis par la Loi des intérêts acquis par un employé avant l'amendement de cette ordonnance.

**M. Robinson:** C'est pour cela que l'on prévoit un effet rétroactif.

**Mlle Mayrand:** Oui, parce que la Loi le permet. Si vous vous reportez au sous-paragraphe 24(2)b) ...

**M. Robinson:** On a rendu cette mesure rétroactive pour que cela se passe ainsi, mais la rétroactivité est-elle toujours nécessaire?

**Mlle Mayrand:** C'est une décision du gouvernement, qui a le pouvoir de la prendre.

**M. Robinson:** Mais il n'existait pas de clause de rétroactivité auparavant; on ne la trouve que dans la nouvelle loi. Je suppose qu'on agit en vertu de la nouvelle loi une fois qu'elle a été adoptée. Il me semble qu'il soit inutile par la suite de maintenir cette disposition. Autrement dit, quand cette disposition cesserait-elle d'être rétroactive? Ne devient-elle pas inutile?

**Mlle Mayrand:** La loi permet maintenant de rendre une ordonnance rétroactive. J'ignore quand cela deviendra inutile. Je suppose que, avec l'adoption de la loi et l'émission de l'ordonnance. ...

**M. Robinson:** Si je pose cette question, c'est qu'insérer des clauses rétroactives dans une loi me paraît toujours un précédent dangereux. Si on le fait dans un but précis, on devrait laisser tomber la disposition dès qu'il est atteint.

**Mlle Mayrand:** Je suppose qu'avec ce qui s'est déjà fait il ne sera pas nécessaire d'adopter une telle ordonnance.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** De toute façon, si la loi prévoit cette rétroactivité, on ne peut pas faire grand chose, n'est-ce pas?

**M. Robinson:** On a sûrement prévu cette rétroactivité à des fins précises. Une fois le but atteint, pourquoi l'article ne serait-il pas jugé inutile, puis supprimé? Impose-t-on un délai à la validité de l'article?

**Mlle Mayrand:** Je peux me renseigner, mais je ne le crois pas. Voulez-vous dire la loi?

**M. Robinson:** L'article relatif à la rétroactivité que contient la loi. C'est ce qui me préoccupe.

**Le coprésident (M. McCleave):** M. Robinson veut en fait savoir si l'article est constitutionnel ou non. C'est bien cela?

**M. Robinson:** En partie. Je ne dis pas que le gouvernement n'a pas le pouvoir d'adopter une clause de rétroactivité. Mais simplement, je ne suis pas certain que ce soit une bonne chose. Mais si on agi ainsi dans un but précis, une fois ce but atteint, on pourrait très bien supprimer l'article. Pourquoi garder une telle disposition pendant 10 ou 50 ans, ou plus?



[Text]

**Miss Mayrand:** But then it would be up to Parliament to repeal the section.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** There is nothing we can do about it here. Well, I suppose we could suggest to Parliament that it is desirable to repeal this after a certain length of time but they might be inclined to say that we were talking out of turn.

**Mr. Robinson:** Maybe we could ask if there is any time limit being considered for this retroactivity clause.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** All right.

**Miss Mayrand:** Or mention if they intend to pass other orders pursuant to this section.

**Mr. Robinson:** Yes, we could do that too.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right. That shall be done. Next, Mr. Joint Chairman, I think we turn to SOR/75-98, Air Carrier Regulations, with correspondence from Mr. Eglington to Mr. Fortier of May 26 last year, and the reply back from a Mr. Beausoleil of January 9, 1976 printed herewith.

May 26, 1975

Jules Fortier, Esq., Q.C.,  
General Counsel,  
Canadian Transport Commission.

Re: SOR/75-98, Air Carrier Regulations

Dear Mr. Fortier:

I have been perusing the above amending Regulations and in particular the new Schedule "N". Section 9(4) empowers the carrier to "sell or otherwise dispose of" perishable goods in certain circumstances upon the best terms available. I am curious as to what other means of disposal, other than sale, are envisaged and as to whether the carrier must account for the proceeds of sale to either the consignee or the charterer and, if so, in what manner.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

9 January 1976.

Mr. G. C. Eglington,  
Counsel,  
Standing Joint Committee on Regulations  
and Other Statutory Instruments.

Dear Mr. Eglington:

Upon receipt of your letter of May 26, 1975, Mr. Fortier discussed the matter of SOR/75-98, Air Carrier Regulations, with Mr. Taillon, Head, Domestic Section, Fares, Rates and Services Division of the Air Transport Committee, and has placed on file a memorandum, copy of which is attached for your immediate reference.

[Interpretation]

**Mlle Mayrand:** Mais ce serait alors au Parlement d'abroger l'article.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Nous ne pouvons rien faire. Nous pouvons sans doute dire au Parlement qu'il serait souhaitable d'abroger une telle disposition après un certain temps, mais il pourrait bien nous répondre que cela ne nous regarde pas.

**M. Robinson:** Peut-être pourrions-nous demander si l'on a envisagé d'imposer une période de validité déterminée pour cet article.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** C'est bon.

**Mlle Mayrand:** Ou encore demander si le Parlement a l'intention d'émettre d'autres ordonnances conformément à cet article.

**M. Robinson:** C'est aussi une bonne idée.

**Le coprésident (M. McCleave):** Cela va. Ce sera fait. Maintenant, monsieur le coprésident, nous pourrions passer au DORS/75/98, le Règlement sur les transporteurs aériens, accompagné d'une lettre de M. Eglington à M. Fortier en date du 26 mai de l'an dernier, ainsi que de la réponse de M. Beausoleil, en date du 9 janvier 1975, ces pièces étant reproduites.

Le 26 mai 1975

Monsieur Jules Fortier, C.R.  
Conseiller général  
Commission canadienne des transports.

Objet: DORS/75-98, Règlement sur les Transporteurs  
aériens

Monsieur,

J'ai lu attentivement le règlement ci-dessus mentionné portant modification, et étudié de façon particulière la nouvelle annexe «N». Aux termes du paragraphe 9(4), le transporteur peut, en certaines circonstances, «vendre» les denrées périssables «ou en disposer autrement» aux meilleures conditions possibles. J'aimerais bien savoir quels moyens autres que la vente sont envisagés et si le transporteur est tenu de rendre compte au destinataire ou à l'affrètement du produit de la vente des denrées et, dans l'affirmative, de quelle manière.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le conseiller  
G. C. Eglington

Le 9 janvier 1976

Monsieur G. C. Eglington  
Conseiller  
Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires.

Monsieur,

Après avoir reçu votre lettre du 26 mai 1975, M. Fortier a discuté du Règlement sur les transporteurs aériens (DORS/75-98) avec M. Taillon, chef de la section des services intérieurs de la Division des tarifs passagers, des taux et des services, du Comité des transports aériens. Il a par la suite fait mettre au dossier une note de service dont vous trouverez ci-joint une copie.

## [Texte]

As Mr. Fortier has retired, you might wish to inform us if the comments of Mr. Fortier, attached, answer your query.

Yours truly,

C. Beausoleil.

## MEMORADUM

29-5-75

## FILE

From J. M. Fortier, Q.C.,  
General Counsel,  
C.T.C.

Subject 1975-1 Air

I discussed Mr. Eglington's letter with Mr. Taillon who is to look into the matter and is to discuss the matter further with me before I reply to Mr. Eglington.

My first reaction is that the conditions set out in Schedule "N" are terms and conditions that are contained in a tariff which is a contract between the shipper and the carrier.

Where a shipper, and this is my personal understanding at the present time, ships perishable goods C.O.D. and the consignee refuses the shipment of such perishable goods, then the carrier sells such goods at the best possible price and applies the proceeds thereof towards the cost of transportation and manipulation of such goods, and would remit the balance, if any, to the shipper.

If the perishable goods have been sent transportation prepaid, then if the consignee refuses the goods the carrier could sell the perishable goods at the best price he can obtain and after retaining his cost for the manipulation involved in the disposition of such perishable goods, remit the balance to the shipper.

Where the goods cannot be sold, the carrier can dispose of such perishable goods as he sees fit and just, such as giving the goods away or at a very reduced price to be used for purposes other than the purpose for which it was shipped, and if the cost of transportation was not paid by the shipper, collect the cost of transportation from the shipper.

J. M. Fortier, Q.C.,  
General Counsel.

Do you have any comment on them?

**Miss Mayrand:** I find the answer or the memorandum of Mr. Fortier quite clear. On the other hand, there is no specification of how the proceeds should be distributed in the regulation.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you. Probably I have made a small kind of error in the sense that I did not get the memorandum also printed. I hope that can be done.

## [Interprétation]

M. Fortier ayant pris sa retraite, nous vous saurions gré de nous faire savoir si les commentaires contenus dans la note de service de ce dernier répondent à votre question.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

C. Beausoleil

## NOTE DE SERVICE

29-5-75

À: Dossier

De: J. M. Fortier, C.R.  
Conseiller général  
C.C.T.

Objet: 1975-1 Transport aérien

J'ai discuté de la lettre de M. Eglington avec M. Taillon qui doit étudier la question pour en discuter de nouveau avec moi, avant que je ne fasse parvenir une réponse à M. Eglington.

A première vue, j'ai l'impression que les conditions décrétées dans l'annexe «N» sont les conditions mêmes d'un tarif, c'est-à-dire d'un contrat entre l'affréteur et le transporteur.

Lorsqu'un affréteur, c'est ainsi du moins que je comprends la situation à l'heure actuelle, expédie des denrées périssables payables à la livraison et que le destinataire refuse d'en prendre livraison, le transporteur peut vendre ces denrées au meilleur prix possible, se servir du produit de la vente pour payer le transport et la manipulation de ces denrées et remettre, s'il y a lieu, toute somme excédentaire à l'affréteur.

Si le transport des denrées périssables a été payé d'avance, et que le destinataire refuse d'en prendre livraison, le transporteur peut vendre les denrées périssables au meilleur prix possible, retenir de cette somme le coût de la manipulation des denrées nécessaire pour les vendre et remettre la somme excédentaire à l'affréteur.

Lorsqu'il est impossible de vendre les denrées, le transporteur peut en disposer à son gré, selon ce qu'il juge à propos et juste, comme donner les marchandises ou les vendre à très bas prix pour qu'elles servent à des fins autres que celles pour lesquelles elles étaient livrées, et, si le transport n'en a pas été payé par l'affréteur, en recouvrer le coût auprès de l'affréteur.

Le conseiller général  
M. M. Fortier, C.R.

Avez-vous des commentaires à ce sujet?

**Mlle Mayrand:** Je trouve la réponse de M. Fortier très claire. En revanche, il ne précise pas la façon dont les produits de la vente seront distribués en vertu du règlement.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci. J'ai fait une légère erreur alors que la note de service devait également être imprimée. J'espère que c'est possible.



[Text]

Miss Mayrand: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Thank you.

But you are satisfied, Miss Mayrand, with the answer there, are you?

Miss Mayrand: Yes, but I think we should ask again why they did not put more clearly what could be done with the proceeds of the sale.

• 1115

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Would this be a case where you would want to have things spelled out very, very specifically? Is that what you are suggesting?

Miss Mayrand: I just wonder how in fact they intend to. It is not specified, I think, anyway, according to the Civil Code for the Province of Quebec, that, if ever the price of the sale was higher than the cost that the carrier had incurred, the person, the owner of the goods, would have a right to claim the difference. Now, is it the same thing as common law? I would think so but I am not certain.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I look around the table and, Mr. Co-chairman, you and I look around the table, we must have some common law lawyers here. In fact, I spot several of them.

The Joint Chairman (Senator Forsey): At least four or five.

An hon. Member: There would be room for a number of different opinions.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes, right. We might have several different opinions. Does anybody respond to Miss Mayrand's challenge?

Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: I would take a stab and say that there would be a residual right left in the person who held the first title, the original title, to goods, to make it the same for the recovery of the balance on the basis—I think certainly it would be a common law remedy there—unless it was interfered with by statute, the common law rights would still be there. I do not think there would be a complete escheat to the Crown, through the agency of reviewers, in my view. But then it might put the person or the corporation involved to the expense of a law suit for a declaration—that would be the only thing—whereas if it were spelled out in the regulations, it would simply be a matter of sending the proceeds without going any further.

Miss Mayrand: On the other hand, it is true that they are perishable goods and sometimes, I guess, the carrier would be better off giving these perishable goods instead of paying for storage charges.

Mr. Robinson: There were a number of questions answered by Mr. Fortier but I also think there is a number of questions posed as a result of his reply, and it seems to me that the onus, if I read this correctly or understand or interpret it correctly, still remains on the shipper and not on the carrier. Would that be a fair statement to make?

Miss Mayrand: I would not think so. The carrier has the goods and in case they are not asked for, he has to make a decision.

[Interpretation]

Mlle Mayrand: Oui.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Merci.

Donc, mademoiselle Mayrand, vous êtes satisfaite de la réponse?

Mlle Mayrand: Oui, mais je crois que nous devrions demander à nouveau pourquoi on ne nous dit pas plus clairement ce que l'on pourrait faire du produit de la vente.

Le coprésident (M. McCleave): Est-ce un cas où vous croyez que tout devrait être précisé de façon très expresse? Est-ce que c'est ce que vous proposez?

Mlle Mayrand: Je me demande simplement comment ils ont l'intention d'agir. Il n'y a aucune précision. Néanmoins le Code civil de la province de Québec stipule, je crois, que si le prix d'une vente est plus élevé que les frais encourus par le transporteur, le propriétaire des biens aurait le droit d'exiger la différence. La question est de savoir si c'est la même chose en droit commun. Il me semble que oui, mais je n'en suis pas certaine.

Le coprésident (M. McCleave): Je cherche autour de la table et, cher collègue, nous cherchons tous les deux pour voir si nous avons ici des avocats spécialisés en droit commun. A vrai dire, j'en vois plusieurs.

Le coprésident (le sénateur Forsey): Au moins quatre ou cinq.

Une voix: Il y aura donc place pour plusieurs opinions différentes.

Le coprésident (M. McCleave): Oui, en effet. Nous pourrions avoir plusieurs opinions différentes. Quelqu'un veut-il relever le défi lancé par M<sup>lle</sup> Mayrand?

Monsieur Baldwin.

M. Baldwin: Je vais m'essayer et dire que la personne détenant le premier titre, le titre original de propriété des biens, détiendrait encore certains droits lui permettant de récupérer le solde conformément—je crois qu'il s'agirait d'un recours en vertu du droit commun... à moins qu'une loi ne l'interdise, les droits prévus par le droit commun existeraient toujours. Je ne crois pas que la Couronne détiendrait un droit entier de déshérence par l'entremise des réviseurs. Mais alors, la personne ou la société en cause devrait peut-être faire les frais d'une poursuite ou d'une déclaration—c'est la seule chose—par ailleurs, si vous précisez les modalités dans le règlement, il s'agirait simplement d'envoyer la recette.

Mlle Mayrand: Par contre, il est vrai qu'il s'agit de denrées périssables et parfois je suppose qu'il serait à l'avantage du transporteur de donner ces denrées au lieu de payer des frais d'entreposage.

M. Robinson: M. Fortier a répondu à plusieurs questions, mais je crois aussi que sa réponse soulève plusieurs autres questions; il me semble que l'obligation si j'ai bien compris, reste celle de l'expéditeur et non du transporteur. Est-ce bien cela?

Mlle Mayrand: Je le crois. Le transporteur a les denrées et si personne ne les réclame il doit prendre une décision.

[Texte]

**Mr. Robinson:** He can give them away. He can do anything with them. There appears to be no onus of responsibility on him, for instance, to contact the shipper and say, what are you going to do about this?

**Miss Mayrand:** No, because they are perishable goods and he has to take care of them or to sell them.

**Mr. Robinson:** Yes, but it seems to me that the very first thing that the carrier should do is to contact the shipper and ask him what he wants to do about them. Nobody is asking for the goods or picking them up, what does he do? Surely, he cannot just unilaterally go ahead and give them to people in the street, or something.

**Miss Mayrand:** If you look at (c), Mr. Robinson, I think it takes care of your objections. It is when the perishable goods are refused, or no arrangement had been made by the charter or the consignee, or disposable instructions cannot be obtained. It is when the carrier does not know what to do with these perishable goods that are not asked for.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** And cannot find out.

**Miss Mayrand:** Cannot find out.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** He has tried to find out. When the information cannot be obtained . . .

**M. Béchar:** Il n'est pas obligé d'avertir lorsque cela arrive à l'aéroport? Est-ce que la compagnie n'est pas obligée d'avertir le destinataire?

**Mlle Mayrand:** Oui, cela ce sont les obligations qu'il a normalement, mais—à l'alinéa 4, on prévoit le cas où il ne peut pas avertir; c'est-à-dire qu'il essaie d'avertir, mais il n'y a pas de réponse. Il ne reçoit aucune instruction.

• 1120

**Senator Riel:** Are there not provisions in the accompanying bill of lading? I would think there would be conditions in the accompanying bill of lading with regard to unclaimed perishable goods.

**Miss Mayrand:** I do not think the bill of lading affects air carriers that much. Am I wrong?

**Senator Riel:** I do not know. I am not familiar with the air carrier regulations.

**Miss Mayrand:** I will check.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you indeed. It is open.

**Mr. Blais,** who has joined us, perhaps has a motion. Am I correct, Mr. Blais?

**Mr. Blais:** Might we hold that down until—?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Until next week?

**Mr. Blais:** Not next week. Perhaps until the end of this session.

[Interprétation]

**M. Robinson:** Il peut les donner. Il peut en faire ce qu'il veut. Celui-ci ne semble pas avoir l'obligation, par exemple, de communiquer avec l'expéditeur et demander: «Qu'est-ce que vous allez faire avec ceci?».

**Mlle Mayrand:** Non, car ce sont des denrées périssables et il doit soit en prendre soin, soit les vendre.

**M. Robinson:** Oui, mais il me semble que la première chose que le transporteur devrait faire c'est communiquer avec l'expéditeur et lui demander ce qu'il veut en faire. Personne n'a demandé les denrées, personne n'est venu les chercher, qu'est-ce qu'il doit faire? Il me semble qu'il ne peut pas tout simplement aller de l'avant et les distribuer dans la rue, ou faire quelque chose du genre.

**Mlle Mayrand:** Si vous regardez au paragraphe c), monsieur Robinson, je crois que vous trouverez réponse à vos objections. Cela n'arrive que lorsque les denrées périssables sont refusées, qu'aucun arrangement n'a été pris par le transporteur ou le destinataire, ou qu'on ne peut recevoir d'instructions quant à la marche à suivre. Le règlement s'applique lorsque le transporteur ne sait pas quoi faire avec les denrées périssables non réclamées.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Et ne peut obtenir d'instructions.

**Mlle Mayrand:** Et ne peut obtenir d'instructions.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Il a essayé d'avoir des précisions. Mais il ne peut obtenir aucun renseignement.

**Mr. Béchar:** He does not have to give notice when the merchandise arrives at the airport? Does not the company have to let the consignee know?

**Miss Mayrand:** Yes, that is normally what he has to do, but . . . paragraph 4 offers a solution when he cannot give notice; that is to say he has tried to give notice, but has received no answer. He has no instructions.

**Le sénateur Riel:** Le connaissance ne mentionne-t-il pas des conditions? Il me semble que le connaissance doit mentionner certaines conditions quant aux denrées périssables non réclamées.

**Mlle Mayrand:** Je ne crois pas que le connaissance ait une telle influence sur les transporteurs aériens. Est-ce exact?

**Le sénateur Riel:** Je ne sais pas. Je ne connais pas très bien le règlement sur les transporteurs aériens.

**Mlle Mayrand:** Je vais vérifier.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci. La question reste en suspens.

**M. Blais,** qui nous a rejoints, a peut-être une motion à présenter. N'est-ce pas, monsieur Blais?

**M. Blais:** Pourrions-nous attendre jusqu'à . . .

**Le coprésident (M. McCleave):** Jusqu'à la semaine prochaine?

**M. Blais:** Non, peut-être jusqu'à la fin de la session.



[Text]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right. Is that agreeable?

**Mr. Blais:** I am speaking of this particular meeting. I am sorry, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The only difficulty that arises in my mind about that is that we may have insufficient time then to discuss it; because the agenda this morning says there may be a carry-over from the meeting of Thursday, February 19th, due to limitations of time. I should be sorry if we . . .

**Mr. Blais:** I have a draft of the motion. The only problem is that I do not have it translated into French.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** That is a problem we always encounter.

**Mr. Béchard:** You should count out—especially you; you should have prepared for this.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** That is right. We will meet the wish of our colleague, in any event. Because it is his motion surely he is entitled to present it when he thinks it should be presented.

**Mr. Blais:** Mr. Chairman, I am ready to move that motion now.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Right now? You have just moved about five seats up the table, and now you are all set to go.

**Mr. Blais:** Yes.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I hope my Co-Chairman is prepared to rule on it.

**Mr. Blais:**

In all instances where departments refuse to reply to inquiries made by Committee counsel on the grounds that the response thereto would constitute a legal opinion.

That this committee review the original query with a view of forming an opinion as to the legality and propriety of the Statutory Instruments giving rise to the original enquiry and conveying that opinion to the delinquent department requesting that corrective action be taken.

The purpose of the motion, Messrs. Joint Chairmen, is simply to carry the work of the Committee one step further. What has happened, as I understand it now, is that Committee counsel have on certain instances written to various departments requesting clarification of certain issues. Those issues were not clarified, dealing with statutory instruments, and the legal departments have, to my mind justifiably, indicated that they could not reply as a result of their reply being constituted as a legal opinion, which perhaps would have created some breach of confidentiality or conflict of interest.

What I would suggest is that by adopting this motion the Committee would support their counsel in their opinion as to the nature of the statutory instrument and the behaviour of the particular department and would adopt, by way of motion, a position which would then be communicated to the individual departments, indicating that in the opinion of this particular Committee there is in effect something amiss that needs correction; at which point a positive reply has to be received from the department.

[Interpretation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien. Êtes-vous d'accord?

**M. Blais:** Excusez-moi, monsieur le président, je veux dire de cette séance.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Je crains que nous n'ayons pas assez de temps alors pour en discuter, car on mentionne sur l'ordre du jour de ce matin que nous devrons peut-être discuter de questions soulevées au cours de la réunion du jeudi le 19 février. Je serais désolé si . . .

**M. Blais:** J'ai rédigé un projet de motion, mais il n'a pas été traduit en français.

**Le coprésident (M. McCleave):** C'est un problème auquel nous faisons toujours face.

**M. Béchard:** Vous auriez dû vous préparer.

**Le coprésident (M. McCleave):** C'est exact. Nous ferons ce que demande notre collègue, de toute façon. C'est sa motion et il devrait certainement avoir le droit de la présenter quant il le veut.

**M. Blais:** Monsieur le président, je suis prêt à présenter cette motion maintenant.

**Le coprésident (M. McCleave):** Tout de suite? Vous vous êtes avancé et maintenant vous êtes prêt à la présenter.

**M. Blais:** Oui.

**Le coprésident (M. McCleave):** J'espère que le coprésident est prêt à prendre une décision à cet égard.

**M. Blais:**

Dans tous les cas où un ministère refuse de répondre à une demande faite par un conseiller du Comité en disant que la réponse constituerait une opinion juridique:

Que ce Comité examine la demande initiale afin de juger si le texte réglementaire ayant donné lieu à cette demande est légal et juste, et fasse part de son opinion au ministère fautif en réclamant un correctif.

Messieurs les présidents, l'objet de cette motion est d'accroître les responsabilités du Comité. En effet, certains conseillers du Comité ont parfois écrit à divers ministères pour obtenir des précisions concernant des textes réglementaires. Ces ministères ont répondu, à raison, à mon avis, qu'ils ne pouvaient donner ces précisions, car leur réponse constituerait une opinion juridique qui pouvait entraîner violation du caractère confidentiel ou un conflit d'intérêts.

En adoptant cette motion, le Comité approuverait l'opinion de ses conseillers sur la nature du texte réglementaire et le comportement du ministère en cause. Grâce à cette motion, le Comité indiquerait ensuite aux ministères qu'à son avis, il faut corriger la situation et que le ministère se doit de donner une réponse.

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I suppose that first of all we have to decide whether anybody is going to challenge the right of the honourable member to make such a motion. After that, we have to discuss the merits before we put a vote. But the first thing is whether or not it is in order.

Does anybody have any question whether it is in order?

**Mr. Béchard:** Would you read that again?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes.

The motion that we have to consider... I take it then that members of the Committee are agreed that first of all we have to rule on its procedural acceptability.

Mr. Blais moves that, in all instances where departments refuse to reply to enquiries made by Committee counsel on the grounds that the response thereto would constitute a legal opinion, that this Committee review the original query with a view of forming an opinion as to the legality and propriety of the statutory instruments giving rise to the original inquiry and conveying that opinion to the delinquent department requesting that corrective action be taken.

**Mr. Robinson:** I have no objection...

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:**... Mr. Chairman, to the motion, although I would suggest certain changes in it. If it would be in order to mention them now, I would do so.

First of all, I do not like using the word "delinquent". I would rather just leave out the word "delinquent" and make the reference just to the department.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** So that would be a motion to delete the word...

**Mr. Robinson:** Yes, to delete the word "delinquent".

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):**... to delete the word "delinquent", right? Yes?

**M. Béchard:** Mais... excusez-moi... je pense que la discussion porte d'abord sur la recevabilité de la motion. En se basant sur des jugements rendus par M. Lamoureux dans des cas semblables, je ne pense pas que le Comité ait le droit de voter des résolutions de ce genre-là.

Et je pense que M. Blais est très au courant de... cette opinion de M. Lamoureux, l'ancien Orateur de la Chambre.

**M. Blais:** Monsieur Béchard, je serais d'accord s'il s'agissait d'une motion présentée à la Chambre; mais ce n'est pas cela. La motion que je présente en est une de nature de *housekeeping*... qui gère effectivement ce que le Comité fait dans... lorsqu'il s'occupe de ses responsabilités, selon les termes de référence qu'on lui a accordés. Ce que je dis effectivement c'est ceci: en toute requête cette motion ne nous demande pas d'aller devant la Chambre avec la recommandation que je vous fais. Tout ce que je dis, c'est que je crois que l'on peut présenter une motion par laquelle, lorsqu'il y a des difficultés telles que je les ai décrites, le Comité agisse, prenne une décision basée sur l'opinion qui lui est fournie par le conseiller juridique ou pas d'autres témoins appelés à témoigner devant lui, que cette décision-là soit une décision mise aux voix, et qu'ayant pris une décision, le Comité la transmette au ministère intéressé et lui demande de présenter une réponse.

[Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Tout d'abord, nous devons savoir si quelqu'un s'oppose à ce que l'honorable député présente une telle motion. Ensuite, il nous faudra en discuter avant de passer au vote. Mais, en premier lieu, il faut décider si cette motion est recevable.

Est-ce que quelqu'un croit qu'elle n'est pas conforme au Règlement?

**M. Béchard:** Pourriez-vous la lire encore une fois?

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui.

La motion qu'il nous faut étudier— je suppose donc que les membres du Comité sont d'accord qu'il faut premièrement décider si cette motion est conforme au Règlement.

M. Blais propose que chaque fois qu'un ministère refuse de répondre à une demande faite par le conseiller du Comité sous prétexte que la réponse constituerait une opinion juridique, le Comité réexaminera la demande originale afin de déterminer le caractère légal du texte réglementaire en question et fera ensuite connaître sa décision au ministère fautif en lui demandant un correctif.

**M. Robinson:** Je n'ai aucune objection...

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Robinson.

**M. Robinson:**... Monsieur le président, en ce qui concerne la motion, j'aurais certaines modifications à y apporter. Si vous me le permettez je le ferai dès maintenant.

Premièrement, je n'aime pas tellement l'expression «fautif». J'estime qu'il serait préférable de parler tout simplement du ministère concerné.

**Le coprésident (M. McCleave):** Ce sera donc une motion pour retrancher l'expression...

**M. Robinson:** Oui, pour retrancher l'expression «fautif».

**Le coprésident (M. McCleave):** Pour retrancher l'expression «fautif», est-ce exact? Oui?

**Mr. Béchard:** But... excuse me... I think the discussion should deal primarily with whether or not this motion is receivable. If you look at Mr. Lamoureux's decisions in such cases, I do not think that the Committee has the right to vote that type of resolution.

And I think that Mr. Blais is aware of the opinion of Mr. Lamoureux, the former Speaker of the House.

**Mr. Blais:** Mr. Béchard, I would agree if this was a motion tabled before the House of Commons; but this is not the case. The motion that I am tabling is a *housekeeping* motion... which deals effectively with what the Committee does when it is discharging its responsibilities, according to the terms of reference it was given. This is what I am saying: this motion does not ask us to go before the House in view of the recommendation I am making. All I am saying is that I believe we could pass a motion whereby, when problems such as those I have described arise, the Committee would make a decision based on the opinion it has been given by the legal adviser or by other witnesses appearing before it, whereby a decision would be put to the question, and then the Committee would transmit it to the department concerned and ask for an answer.



[Text]

Or jusqu'à présent, c'est le conseiller juridique qui écrivait lui-même au ministère selon les directives du Comité pour obtenir plus de renseignements. En fait, la réponse ne satisfaisait pas le Comité, ce qui permet à ce dernier d'accélérer ses procédures en prenant une décision et en la transmettant au ministère.

**M. Béchard:** Monsieur le président...

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Béchard.

**M. Béchard:** ... c'est tout simplement un vœu que l'on émet... parce que si l'on doit répondre à cette résolution-là du Comité, comme on l'a déjà fait jusqu'à présent, je ne vois pas qui serait l'autorité qui obligerait ces gouvernements-là... autre que le gouvernement. Alors il faudrait que cette résolution-là soit présentée dans notre rapport et qu'elle soit acceptée; peut-être sera-t-elle rejetée par l'Orateur, alors cela ne sert pas... cela sert à quelque chose mais...

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I think Mr. Baldwin has an opinion.

• 1130

**Mr. Baldwin:** Well, no. I was going to ask Mr. Béchard a question. But first, before we get on to the merits of the motion, the purpose behind it and the interpretation, I wonder if Mr. Béchard would indicate—I was not here earlier—the basis on which he feels it would not be acceptable. I think you said that it ran contrary to an opinion delivered by Mr. Speaker Lamoureux. Could you tell me the rationale of that decision? Unlike Mr. Knowles, I do not keep them all.

**Mr. Béchard:** Oh yes, but you remember—I cannot give you the date—it was a resolution sent to the House in a report of a committee asking the government to do something, which was turned down by Mr. Speaker Lamoureux, because the Committee cannot ask the government to do something, but just what was the right word... juger de l'opportunité de faire telle chose, et non pas demander au gouvernement de faire telle chose. Alors là, je dis que nous pouvons bien écrire à chacun des ministères pour leur demander la même chose, mais que nous allons toujours avoir la même réponse parce que ce n'est pas eux qui ont l'autorité de nous dire de prendre des décisions. On dit toujours qu'ils sont les serviteurs du gouvernement et non pas les serviteurs des comités ni des députés.

**Mr. Baldwin:** I understand from that, if I may pursue this, Messrs. Co-Chairmen, that, I think, Mr. Béchard is dealing with one of several of the cases where, after a committee had been given certain terms of reference to deal with, say (a) estimates or (b) a motion to examine a certain issue and report back, the committee in its report was judged by Mr. Speaker Lamoureux to have exceeded its terms of reference and added in its report a recommendation as to matters which it did not have a jurisdiction to deal with.

**Mr. Béchard:** That was not the case in the one I referred to. Even if you were entitled to do that, if it was included in the terms of reference as, let us say, the estimates are, you cannot bring the report to the House of Commons asking the government, let us say for instance, not to spend \$350 million for CBC.

[Interpretation]

Until now, the legal counsellor himself wrote the Department under the Committee's guidance, to get more information. In fact, since answer did not satisfy the Committee, the latter now could accelerate the procedures, take decisions to be transmitted to the Department.

**Mr. Béchard:** Mr. Chairman...

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Béchard.

**Mr. Béchard:** ... this is only a wish which I am making... because if we have to answer that resolution of the Committee, as we have done it until now, I do not know who would be the authority that could oblige these governments... other than the government itself. Therefore, this resolution would have to be tabled in our report and accepted; it may be rejected by the Speaker, and then it will serve no purpose... it serves some purpose, but—

**Le coprésident (M. McCleave):** Je crois que M. Baldwin a quelque chose à dire.

**M. Baldwin:** Eh bien, non. J'allais poser une question à M. Béchard. Mais premièrement, avant de parler des qualités de la motion, de son but et de son interprétation, je me demande si M. Béchard pourrait nous indiquer, j'étais absent au début, la raison pour laquelle il est d'avis que la motion ne serait pas recevable. Vous aviez dit, je crois, que c'était contraire à un avis rendu par M. l'Orateur Lamoureux. Pourriez-vous me dire ce qui avait motivé cette décision, car, contrairement à M. Knowles, je ne garde pas toutes ces décisions.

**M. Béchard:** Je ne me souviens pas au juste de la date, mais il s'agissait d'une résolution d'un comité à la Chambre demandant au gouvernement de faire quelque chose, demande qui avait été rejetée par M. l'Orateur Lamoureux, un comité ne pouvant pas demander au gouvernement de faire telle ou telle chose; je ne me souviens pas du texte exact. A committee can give an opinion on the advisability of doing something but it cannot ask the government to do something. That is why I feel we can well write to all the departments asking them the same thing, but we shall always receive the same answers since they do not have the authority to tell us to take a given decision. Departments are the servants of the government but not of the committees or the members.

**M. Baldwin:** M. Béchard est en train d'évoquer un des cas où un comité ayant été chargé, par exemple, d'étudier les prévisions budgétaires ou d'examiner tel ou tel cas et de faire rapport, M. l'Orateur Lamoureux aurait décidé que le comité a outrepassé les limites de sa compétence en insérant dans son rapport une recommandation sur des questions qui ne sont pas de son ressort.

**M. Béchard:** C'est justement ce qui s'est passé dans le cas auquel je faisais allusion. Même si la question figure dans le mandat comme, par exemple, l'étude du budget, néanmoins le Comité ne peut pas dans son rapport à la Chambre des communes demander au gouvernement de ne pas dépenser 350 millions de dollars pour Radio-Canada.

[Texte]

**Mr. Baldwin:** Right. That was an additional problem raised by Mr. Speaker when he, of course, referred us to the principles of the British North America Act and our rules whereby, as far as expenditures of money are concerned, they can only be initiated by a minister rising in his place in the House of Commons . . .

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** With the Governor General's warrant.

**Mr. Baldwin:** . . . with the Governor General's warrant, or all of these attached; but that was specifically related to the expenditure of money. I think Mr. Speaker Lamoureux suggested that, when a committee attempted to do that, it should add in the magic formula "consider the advisability of doing it;" I think, as Mr. Speaker Lamoureux said, if you wanted to use these words, "that the House should consider the advisability of engaging in an action which might involve the expenditure of money." But having said that, for the life of me I do not see how Mr. Blais's motion attempts to set this Committee in the course of recommending something which involves the expenditure of money or takes us beyond our terms of reference. Now, that would be my objection to Mr. Béchard's point of order.

**Mr. Béchard:** I note, Mr. Baldwin, that you are a very good lawyer, but that was not the case. If I took that example of estimates, that was just an example. But that would be the same for any other thing, any other matter, before the Committee.

**Mr. Baldwin:** I quite agree, if we attempted to exceed our instructions or instructed the government to do something, that we have to use these words "consider the advisability of it," but is this directed to the government? Maybe I am splitting an intellectual infinitive, but the directing, expressing regret, or urging that a department or departmental officials do something would hardly, in my opinion, constitute asking the government as a whole to engage in something which it did not have the right to do; and, certainly, I would think our terms of reference, if I remember, are very, very wide. So, with that, I will stop there. I would think Mr. Blais's motion would be in order, that that would be my view.

**Mr. Béchard:** Again, I am not against, but I am just against for the purpose that it would be turned down by the Speaker in the House if ever we brought that in with a report of the Committee. That is all.

• 1135

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes. Would other Senators or members like to comment on the point that has been raised? If not, then I can say that the decision by me and my Co-Chairman is probably in the best tradition of prudence and being very, very proper we are going to reserve decision and give it down next week.

**Mr. Balfour:** Would you bear in mind, Mr. Chairman, in doing so that the onus of proof should always rest on those who challenge the legality of proceedings?

**Mr. Robinson:** I wonder, Mr. Chairman, if the Clerk could see that all members on the Committee receive a separate copy—this apart from the minutes—so that we can look at it? If it is to be accepted next day, as a result of the wisdom of our Joint Chairmen, then possibly we would want to change it significantly . . .

[Interprétation]

**M. Baldwin:** C'est exact. C'est en effet une des questions soulevées par M. l'Orateur, qui faisait allusion aux principes de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, aux termes duquel seul un ministre prenant la parole à la Chambre des communes est autorisé à engager des dépenses.

**Le coprésident (M. McCleave):** Avec l'assentiment du gouverneur en conseil.

**M. Baldwin:** Oui, ou en vue de toutes les autres dispositions prévues; mais ceci se rapporte uniquement à l'engagement de dépenses. M. l'Orateur Lamoureux avait suggéré qu'en pareil cas, un Comité devait insérer la formule magique «envisage l'opportunité de»; je crois me rappeler que M. l'Orateur Lamoureux avait utilisé la phrase «que la Chambre envisage l'opportunité d'entreprendre une action qui pourrait éventuellement engager des dépenses». Ceci dit, je ne vois pas en quoi la motion de M. Blais pourrait être interprétée comme entraînant un engagement de dépenses qui nous ferait outrepasser les limites de notre compétence. C'est sur cette base que je m'oppose à l'appel au Règlement présenté par M. Béchard.

**M. Béchard:** Vous êtes excellent avocat, monsieur Baldwin. Ce n'est pas ce que je voulais dire. J'ai cité les prévisions budgétaires uniquement à titre d'exemple. La même chose serait vraie de n'importe quel autre problème dont le Comité serait saisi.

**M. Baldwin:** Effectivement, si nous dépassons notre mandat ou voulons demander au gouvernement de faire telle ou telle chose, il faut utiliser la phrase «envisage l'opportunité de»; mais la question se pose de savoir si ceci s'adresse réellement au gouvernement. Je suis peut-être en train de couper les cheveux en quatre, mais il me semble que demander à un ministère de faire telle ou telle chose n'équivaut pas à demander au gouvernement de faire la même chose; et si je me souviens bien, notre mandat était fort étendu. J'estime donc que la motion présentée par M. Blais est parfaitement acceptable.

**M. Béchard:** Je ne m'oppose pas en principe, mais je tiens néanmoins à souligner que l'Orateur rejetterait immanquablement pareille demande si celle-ci faisait partie d'un rapport d'un comité.

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui. D'autres sénateurs ou députés aimeraient-ils ajouter quelque chose sur ce point? Dans la négative, je dois dire que la décision du coprésident et de moi-même sera teintée d'une circonspection très appropriée, c'est-à-dire que nous allons donc réserver notre décision pour vous la présenter la semaine prochaine.

**M. Balfour:** Il ne faut pas oublier, monsieur le président, que la fardeau de la preuve est toujours imputé à ceux qui mettent en doute la légalité de la procédure?

**M. Robinson:** Monsieur le président, le greffier peut-il s'assurer que tous les membres du Comité recevront une copie distincte, en plus des comptes rendus, pour pouvoir bien l'examiner? Ce doit être accepté la journée d'après, à cause de la sagesse de nos coprésidents, il se peut que nous voulions apporter des changements importants . . .



[Text]

Mr. Baldwin: That is right.

Mr. Robinson: ... because there were several changes that I would suggest, although I have no objection to the motion.

Mr. Blais: If it is a question of formal changes as well, I have no objections to that. It is the spirit that I would like the Committee to adopt.

The Joint Chairman (Senator Forsey): This will give us the opportunity to have the motion in both languages.

Mr. Blais: Yes. Again, there is no excuse.

Mr. Baldwin: Mr. Béchard and I just undertook this so that it would give you an opportunity to have it in both languages. That is the only reason we raised the point of order.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We turn next to SOR/73-439, the Steamship Machinery Construction Regulations, and amendment thereto. With a very brief commentary by counsel, a letter from Mr. Eglington to Mr. Hunter Gordon of June 5 and the reply back from Mr. Hunter Gordon of July 21, 1975, all appended herewith.

SOR/73-439

STEAMSHIP MACHINERY CONSTRUCTION REGULATIONS, amendment  
Canada Shipping Act  
P.C. 1973-2328

January 30, 1976

This Regulation, which runs to 172 pages, adds Schedules A to L to the Steamship Machinery Construction Regulations.

Correspondence with the Department of Transport and pages 1 and 2 of the Regulation are attached.

June 5, 1975

Hunter Gordon, Esq.,  
Legal Adviser,  
Department of Transport.

Re: SOR/73-439, Steamship Machinery Construction Regulations, amendment

Dear Mr. Gordon:

Section 1 of Schedule A, enacted by the above amending Regulation, gives the Board of Steamship Inspection a power to dispense with the properties of steel laid down in the Schedule as of general application. In doing so it simply echoes the words of section 4(1) of the Regulations.

I always experience some difficulty finding my way around the Canada Shipping Act and I shall be grateful of your advice as to the precise paragraph or paragraphs of section 400 which are relied upon as enabling the Governor in Council to empower the Board to exempt from or dispense with any general requirement of the Steamship Machinery Construction Regulations, and the properties of steel specified in Schedule A.

[Interpretation]

M. Baldwin: C'est juste.

M. Robinson: ... car il y a plusieurs changements déjà que je voudrais proposer, même si je n'ai pas d'objections à cette motion.

M. Blais: Si c'est des questions de changements officiels, je n'ai pas d'objection non plus. C'est vraiment l'esprit dans lequel j'aimerais que le Comité l'adopte.

Le coprésident (sénateur Forsey): Nous pourrions de cette façon avoir la motion dans les deux langues.

M. Blais: Oui. Il n'y a pas non plus d'excuse.

M. Baldwin: M. Béchard et moi-même avons fait cela dès maintenant afin de vous donner l'occasion de l'obtenir dans les deux langues. C'est la seule raison pour laquelle nous avons soulevé cette objection.

Le coprésident (M. McCleave): Passons maintenant au document DORS/73-439, Règlement sur la construction des machines des navires à vapeur et à l'amendement annexé. Il y a un très court commentaires du conseiller, une lettre de M. Eglington à M. Hunter Gordon en date du 5 juin et une réponse de M. Hunter Gordon, du 21 juillet 1975. Tous ces documents sont annexés.

DORS/73-439

RÈGLEMENT SUR LA CONSTRUCTION DES MACHINES DES NAVIRES À VAPEUR—Modification  
Loi sur la marine marchande du Canada  
C.P. 1973-2328

Le 30 janvier 1976

Ce règlement compte 172 pages et ajoute les annexes A à L au Règlement sur la construction des machines des navires à vapeur.

La correspondance avec le Ministère des Transports ainsi que les deux premières pages du règlement sont ci-jointes.

Le 5 juin 1975

M. Hunter Gordon  
Conseiller juridique  
Ministère des Transports.

Objet: DORS/73-439 Règlement sur la construction des machines des navires à vapeur—modification

Cher Monsieur,

En vertu de l'article 1 de l'annexe A mise en vigueur par la modification au règlement cité ci-dessus, le Bureau d'inspection des navires à vapeur est autorisé à accorder une certaine latitude sur les propriétés de l'acier définies dans l'annexe à dater de l'application générale de celui-ci. Cet article ne fait que reprendre les termes du paragraphe 1 de l'article 4 du règlement.

J'ai toujours eu des difficultés à me retrouver dans la Loi sur la marine marchande du Canada et je vous serais reconnaissant de bien vouloir me donner votre avis sur le point suivant: Quels sont le ou les paragraphes de l'article 400 sur lequel on s'appuie pour habilitier le gouverneur en conseil à autoriser le Bureau à des exemptions relatives aux exigences générales définies dans le règlement sur la construction des machines de navires à vapeur, et les propriétés de l'acier précisées à l'annexe A?

[Texte]

I am informed that there is an error in the French text of the last phrases of subparagraph 1A(1)(b)(i). The French text in fact reproduces the closing words of the French text of subparagraph 1A(1)(b)(ii) and is not the translation of the English words "specifies the physical tests to which the material has been subjected and the numerical results of those tests". Perhaps you would be kind enough to look after this transposition of texts in the usual way.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

21 July 1975

Mr. G. C. Eglington,  
Counsel,  
Standing Joint Committee  
on Regulations & Other Statutory Instruments.

Re: Steamship Machinery Construction Regulations,  
Amendment—SOR/73-439

Dear Mr. Eglington:

I reply to your letter of 5 June 1975.

In reply to the point raised in the first paragraph, the repetition of Section 1 of Schedule A was an inadvertent oversight.

As to the point made in the penultimate paragraph, in my opinion the powers granted by paragraph 400(1)(b) of the Canada Shipping Act are very broad. It has generally been assumed that the use of the word "respecting" is wide enough to allow the Board to exempt from or dispense with any general requirement of the Regulation. In support of this assumption, the writings of Mr. Driedger are relied on, in particular the book "The Composition of Legislation", page 149.

The correction of the French text will be made in the next amendment of the Regulation.

Yours sincerely,

Hunter W. Gordon,  
Legal Advisor.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Miss Mayrand, do you have commentary to make hereon?

**Miss Mayrand:** Yes, you will see we have a few letters and comments dealing with misuse of the word "respecting". In the view of the Privy Council, this word "respecting" allows many things. It allows, on one hand, subdelegation. It allows dispensing power.

I would like to read here the extract from Mr. Driedger's book—you will see this in another file, a xerox—where it says:

Power to make regulations may be conferred by reference to subject matters rather than purposes as, for example, respecting aerial navigation. Here again, depending on the scope of the subject, there could be a wide power. So long as the regulation is in relation to the prescribed subject, it is valid. A subdelegating regulation would therefore be valid if it can be said to be in relation to the subject. Federal and provincial statutes in Canada, although not in the category of subordinate legislation, are enacted under constitu-

[Interprétation]

On m'a fait savoir qu'il y avait une erreur dans le texte français des dernières phrases du sous-alinéa 1A(1)(b)(i). Le texte français reproduit en fait la phrase finale du texte français du sous-alinéa 1A(1)(b)(ii) et n'est pas la traduction de la phrase anglaise «précise les tests physiques auxquels le matériel a été soumis et les résultats chiffrés de ces tests». Je vous serais reconnaissant de bien vouloir veiller à la transposition de ces textes comme vous le faites d'habitude et je vous en remercie.

Je vous prie d'agréer, monsieur, l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Le conseiller juridique  
G. C. Eglington

Le 21 juillet 1975

Mr. G. C. Eglington  
Conseiller juridique  
Comité mixte des règlements et  
autres textes réglementaires.

Objet: Règlement sur la construction des machines des  
navires à vapeur, Modification—DORS/73-439

Cher Monsieur,

J'ai le plaisir de répondre à votre lettre du 5 juin 1975.

En réponse au point soulevé au premier paragraphe, la répétition de l'article 1 de l'annexe A est due à une erreur.

Quant au point soulevé dans l'avant-dernier paragraphe, à mon avis, les pouvoirs accordés en vertu du paragraphe 400(1)(b) de la Loi sur la marine marchande du Canada sont très étendus. Il a été assumé, en général, que le mot «concernant» est suffisamment large pour permettre au Bureau d'accorder des exemptions relatives aux exigences générales fixées par le règlement. L'ouvrage de M. Driedger, et en particulier «The Composition of Legislation», page 149, vient à l'appui de cette hypothèse.

La correction du texte français sera faite dans la prochaine modification du règlement.

Je vous prie d'agréer, monsieur, l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Le conseiller juridique,  
Hunter W. Gordon.

**Le coprésident (M. McCleave):** Mademoiselle Mayrand, avez-vous des remarques à ce sujet?

**Mlle Mayrand:** Oui, vous verrez que nous avons quelques lettres et quelques remarques au sujet de la mauvaise utilisation du mot «concernant». C'est l'avis du Conseil privé, ce mot «concernant» permet bien des choses. Il permet, d'une part, la sous-délégation. Il permet également d'accorder des exemptions.

J'aimerais vous lire un extrait de l'ouvrage de M. Driedger, vous l'avez dans un autre dossier, une copie xerox où il est dit:

Le pouvoir de faire des règlements peut être conféré en mentionnant les sujets plutôt que les buts, comme par exemple au sujet de la navigation aérienne. Là encore, cela dépend de l'envergure du sujet, il pourrait y avoir un pouvoir plus étendu. Tant que le règlement est en rapport avec le sujet prescrit, il est valide. Un règlement concernant la sous-délégation serait par conséquent valide si on peut dire qu'il est en rapport avec le sujet. Les statuts fédéral et provinciaux au Canada, même s'ils ne sont pas dans les catégories de lois



[Text]

tional power to make laws in relation to subjects common within enumerated classes of subjects. And it is well established that these powers are full powers to make any laws on any matter coming within an enumerated subject.

What they are telling us here is that this word "respecting" allows to dispense with any general requirement. I do not think I agree with that. They just mentioned that and I do not think Mr. Driedger quotes any authority up on which he relies to state that.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I gather, Miss Mayrand, you are telling us that you are not happy with it and we should pursue it further.

**Miss Mayrand:** No.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right. Then is this the wish of the Committee, that we do pursue it further?

**Senator Godfrey:** Could I ask a question?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Senator Godfrey, Mr. Robinson and the Joint Chairman; if I have to choose in that order, I do it that way. Senator Godfrey.

• 1140

**Senator Godfrey:** As a matter of curiosity and ignorance primarily, what is the distinction between the legal opinion which Mr. Hunter Gordon seems quite happy to give here and the kind of legal opinions which we have been refused? Is there any broad...

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Miss Mayrand, could you tell us the answer to that?

**Miss Mayrand:** I do not know, but I have the impression sometimes that when they are sure of something it is not a legal opinion. When they are not sure, it becomes a legal opinion.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** Actually, it follows along what Senator Godfrey was saying. I was going to say that it seemed to me that what we were getting really was not a legal opinion, but rather just information. It was not really good information in terms of what our counsel has suggested, that Mr. Driedger does not really support what has been said by Mr. Hunter Gordon.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you.

**Miss Mayrand:**

**Miss Mayrand:** I have no question.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Okay. Senator Forsey, my Joint Chairman. I leave the best to the last. I have to say that to keep peace going in the family.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Counsel has provided me with a memorandum, whether drawn up by herself or by her colleague I cannot say, which appears to me to be of considerable importance. The substance of it is that using Mr. Driedger's test it places the Governor in Council in exactly the same position as Parliament, to say not that the Governor in Council is a subordinate law-making body, but he may do anything worse with respect to a certain matter that Parliament can do. I think that is a very serious position to take. If you take the construction of machinery, for example, that gives the Governor in Council plenary power to do anything he likes with regard to machinery. That means that a regulation can be made

[Interpretation]

subordonnées, sont promulgués en vertu d'un pouvoir constitutionnel pour que les lois soient en rapport avec les sujets communs au sein de catégories de sujets énumérées. Il est bien établi que ces pouvoirs sont des pleins pouvoirs permettant de promulguer des lois sur tout sujet découlant d'un sujet énuméré.

Ce qu'on nous dit ici c'est que le mot «concernant» permet de passer outre à toute autre exigence générale. Je ne suis pas d'accord avec cela. On ne fait que le mentionner et je ne crois pas que M. Driedger cite quelque autorité que ce soit en la matière.

**Le coprésident (M. McCleave):** Si je comprends bien, mademoiselle Mayrand, vous n'êtes pas tout à fait heureuse de cela et vous pensez qu'il faudrait poursuivre cette question?

**Mlle Mayrand:** Non.

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien. Les membres du Comité désirent-ils poursuivre la question?

**Sénateur Godfrey:** Me permettez-vous de poser une question?

**Le coprésident (M. McCleave):** Sénateur Godfrey, vous avez la parole et vous serez suivi de MM. Robinson et du coprésident. Sénateur Godfrey.

**Sénateur Godfrey:** Par curiosité et par ignorance, j'aimerais savoir ce qui distingue l'opinion juridique donnée ici par M. Hunter Gordon de celles qui nous sont refusées. Y a-t-il...

**Le coprésident (M. McCleave):** Mademoiselle Mayrand, pouvez-vous répondre à cette question?

**Mlle Mayrand:** Je ne saurais dire, mais je soupçonne qu'ils ne qualifient pas une certitude d'opinion juridique, par contre lorsqu'ils sont incertains, ils prétendent fournir une opinion juridique.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Robinson.

**M. Robinson:** Vous êtes d'accord avec les propos du sénateur Godfrey. J'allais dire que nous n'avons pas reçu une opinion juridique mais simplement de l'information. Aux dires de notre avocat-conseil, nous n'avons même pas reçu de bons renseignements de M. Driedger; ce dernier ne donne pas son appui aux propos de M. Hunter Gordon.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci.

**Mademoiselle Mayrand:**

**Mlle Mayrand:** Je n'ai pas de questions à poser.

**Le coprésident (M. McCleave):** A vous sénateur Forsey, coprésident. J'ai gardé le meilleur pour la fin dans le but de maintenir la paix dans la famille.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Notre conseillère m'a remis un mémoire, préparé par elle ou son collègue je ne sais vraiment pas, qui me semble d'une certaine importance. Selon ce document, l'opinion de M. Driedger place le gouvernement en conseil dans les mêmes conditions que le Parlement, sans aller jusqu'à dire que le gouverneur en conseil soit un corps législateur d'un ordre inférieur, mais il peut lui arriver de régler une certaine question moins bien que ne l'aurait fait le Parlement. Cette prise de position a de sérieuses conséquences. Prenons, par exemple, la construction de machinerie. Le gouverneur en conseil a le pouvoir absolu de décider tout ce qu'il veut quant à la machinerie. On peut donc formuler un règlement annulant

## [Texte]

dispensing with any of the other regulations and this ignores the specific prohibition of the dispensing power of the Bill of Rights to which we keep coming back. The fact is that the Governor in Council's powers are subordinate and their limits should be construed in the light of basic constitutional principles, one of which is that the dispensing power is illegal unless expressly granted.

You see, what you have got in the British North America Act about legislation in relation to certain subjects has to do with a legislature, a Parliament. It does not follow that the same thing applies at all to the Governor in Council. The famous judgment of the Privy Council, as I recall it, in *Hodge versus the Queen*, is that the powers given to the provincial legislatures are not in any sense by delegation, but "authority as plenary and as ample" within the limits of subject and area prescribed by the British North America Act, "authority as plenary and as ample as the imperial Parliament in the plenitude of its power possessed and could bestow", but I do not know of any authority for saying that the power given to the Governor in Council to deal with something respecting something gives to the Governor in Council authority as plenary and as ample as the Imperial Parliament in the plenitude of its power possessed and could bestow.

I do not think you can put the Governor in Council on the same basis as the Parliament of Canada or the legislatures of the provinces acting within their respective spheres. And the analogy between the power granted to the legislatures of the provinces or to the Parliament of Canada by the British North America Act and the power granted to the Governor in Council seems to me to be completely false and subversive. It brings us right back to this nonsense that our counsel got on one occasion from somebody in one of the departments, that the Governor in Council can do anything which is not explicitly forbidden by statute. He was told that there was an ordaining power. He said where is your basis, where is your statutory basis for this? Oh, there is none. Well, are you relying on the prerogative? Oh no. Well, what are you relying on? The ordaining power. He said, well, what is that? When he told me this on the telephone, I said, what? I have never heard of it. Oh, he said, there was an ordaining power in the Crown, last used in the reign of Richard II. James I tried it and was slapped down by the courts. Professor Lederman at Queen's subsequently gave me the reference, the case of the proclamations, which is doubtless familiar to all the lawyers here, a judgment of Sir Edward Coke and nobody has ever tried it since. So, he gave this little lesson in constitutional law and history to these gentry and they said, oh no, no, no, it is the ordaining power of the Cabinet and he said, well what is that? Well, it is a long-standing Canadian tradition which has now hardened into law and by virtue of that ordaining power of the Cabinet, the Cabinet can do anything that is not explicitly forbidden by statute.

• 1145

Well, I went right straight up through the roof at this point. It seems to me that here you are getting exactly the same thing in a more sophisticated form when you suggest that power can be given to the Governor in Council to make regulations respecting something and that gives him

## [Interprétation]

tous les autres règlements et même emfreignant les dispositions spécifiques du pouvoir de dispense contenu dans la Déclaration des droits à laquelle nous nous référons continuellement. Les pouvoirs du gouverneur en conseil sont subordonnés et leur limite est interprétée à la lumière des principes constitutionnels fondamentaux, parmi lesquels celui de l'illégalité du pouvoir de dispense qui n'est pas accordé expressément.

Voyez ce que nous avons dans l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique sur les mesures législatives relatives à certaines questions qui se rapportent au Parlement. Il ne s'ensuit pas que les mêmes règles s'appliquent au gouverneur en conseil. La décision judiciaire du Conseil privé dans l'affaire *Hodge* contre la Couronne était que les provinces ne sont pas investies de pouvoirs législatifs par délégation. L'autorité détenue se situe à l'intérieur des limites prescrites par l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique. Ce pouvoir est complet et vaste tout comme celui du Parlement impérial dans la plénitude de la puissance qu'il possède et qu'il peut déléguer. Je ne vois pas en vertu de quoi on pourrait déclarer que l'autorité déléguée au gouverneur en conseil lui permet de traiter d'une question avec des pouvoirs aussi complets que ceux du Parlement impérial.

Je ne crois pas pouvoir placer le gouverneur en conseil sur la même base que le Parlement du Canada ou les législatures provinciales agissant chacun dans leur domaine propre. L'analogie établie entre les pouvoirs accordés au législature provinciales ou au Parlement du Canada par l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique et les pouvoirs accordés au gouverneur en conseil me semble fausse et subversive. Ceci me rappelle les sottises que notre conseiller s'est fait dire par quelqu'un dans un ministère à l'effet que le gouverneur en conseil peut faire n'importe quoi qui n'est pas interdit par une loi écrite. On lui a dit qu'il existait un pouvoir prescrit par la loi. Il a voulu savoir sur quel statut cette déclaration était fondée. On lui a répondu: Aucun. S'appuyait-on alors sur un privilège exclusif? Il semble que non. Mais sur quoi s'appuie-t-on alors? Sur le pouvoir prescrit par la loi. Mais de quoi s'agit-il au juste? Lorsqu'il m'a raconté tout cela au téléphone je lui ai répliqué que je n'avais jamais entendu parler de cela. Il m'a répondu que la Couronne utilisée sous le règne de Richard II portait en elle un pouvoir. Jacques 1<sup>er</sup> a tenté de s'en prévaloir et il a été condamné par la Cour. Plus tard, le professeur Lederman de l'université Queen m'a donné la référence, l'Ordonnance royale que tous les avocats présents connaissent, c'est-à-dire la décision judiciaire de Sir Edward Coke. On n'en a jamais entendu parlé depuis. C'est cette petite leçon en droit constitutionnel et en histoire qu'il a servie aux personnes intéressées, mais elles ont rétorqué: Oh non, il s'agit du pouvoir donné par la loi au Cabinet. En somme, de quoi s'agit-il? Il s'agit d'une tradition canadienne de longue date, maintenant devenue une loi en vertu de laquelle le pouvoir accordé par la loi au Cabinet lui permet de faire tout ce qui n'est pas explicitement défendu par statut.

Cela dépassait les bornes, et il me semble qu'on nous donne ici la même version dans des termes plus raffinés en admettant que le pouvoir peut être donné au gouverneur en conseil de faire des règlements, c'est-à-dire qu'on peut lui donner carte blanche à condition que les règlements



[Text]

carte blanche, he can go right ahead and make any kind of regulation he chooses, provided it has some relation to the matter—let us say, the construction of machinery. It seems to me you are getting right into this appalling and nonsensical and revolutionary and subversive and destructive notion that was adumbrated by these gentry in this particular department. As it was simply a conversation, I do not think it would be fair to say what department. But I think it is quite clear that they must have had some kind of word from Olympus that this was the kind of jiggery-pokery and nonsense that they could try to foist upon this Committee.

Some hon. Members: Hear, hear!

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I think this is the most dangerous proposal and I think we have to stamp hard, right from the outset, on this notion that somebody in this building or in some government building here can set aside the Bill of Rights of 1689 and resurrect the power which cost James II his throne. I do not like James II any better in the form of a Canadian government mandarin than I should have liked him, had I been alive in the 17th century, when he was here in his bodily form. If we have escaped from the tyranny of James II we ought not to be subject to the tyranny of government officials or of the Governor in Council.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** And if anybody wants to appeal from that they are going to have to deal with me. I agree with him wholeheartedly.

Some hon. Members: Hear, hear!

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** What is material said Edward Blake, the Leader of the Liberal Party and one of the greatest constitutional lawyers of this country, is not that—I cannot repeat the precise quotation—the people should be protected from the despotism of the king but from despotism. I have the exact quotation and I can produce it. He was denouncing the government of Sir John A. Macdonald for a particular action and he insisted that in effect the despotism of a Cabinet, in that case, was just as bad as the despotism of the king. Well, the despotism of an official is, in my judgment, even worse.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, in this . . .

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Can you follow an act like that, really?

**Mr. Robinson:** . . . representation made by Senator Forsey he is saying in effect that there is no such thing as the ordaining power and yet at the same time he is suggesting that this is the kind of power that is being utilized by the Governor in Council in this instance.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes, I think it amounts very much to that, the assertion that they can dispense for a particular case, that they can make a dispensation for a particular individual or a particular corporation, or whatever it may be, from a general regulation, which general regulation they have the power to pass because it has been given to them by parliament. But then they go along and say: well, now we will make an exception in favour of so-and-so, we will make an exception in favour of such-and-such corporation, we will make an exception in favour of somebody else. This is a most dangerous principle.

[Interpretation]

qu'il établit aient quelque rapport avec la question mettons, de construction de machines. Nous en revenons à cette motion invraisemblable, révolutionnaire et subversive imaginée par les hautes instances de ce ministère. Comme il ne s'agissait que d'une conversation, je ne crois pas qu'il soit juste de nommer le ministère en cause. Mais qu'ils n'espèrent pas nous faire avaler des couleuvres de cette taille!

Des voix: Bravo!

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je crois que nous avons ici la proposition la plus dangereuse et qu'il nous faudra réagir de la façon la plus vigoureuse car personne dans cet édifice ou dans tout édifice du gouvernement ne peut faire fi de la Charte des droits de 1689 et tenter de faire revivre ce pouvoir qui a coûté à Jacques II son trône. Je ne puis pas plus tolérer que son ombre réapparaisse au gouvernement canadien que je ne l'aurais toléré lorsqu'il était en vie au 17<sup>e</sup> siècle. Si nous avons échappé à la tyrannie de Jacques II, nous ne devons pas tomber sous celle de fonctionnaires du gouverneur en conseil.

**Le coprésident (M. McCleave):** Et si on veut faire appel, qu'on s'adresse à moi.

Des voix: Bravo!

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ce qui est important, avait déclaré Edward Blake, leader du parti libéral et l'un des plus célèbres avocats en droit constitutionnel chez nous (je n'ai pas à l'esprit la citation précise), c'est que le peuple soit protégé non pas du despotisme du roi mais du despotisme lui-même. Je pourrais vous trouver la citation exacte car il dénonçait le gouvernement de Sir John A. Macdonald qui avait agi d'une certaine façon et il insistait en fait que dans ce cas le despotisme du Cabinet était aussi grave que celui d'un roi. A mon avis le despotisme d'un fonctionnaire est plus grave encore.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Robinson.

**M. Robinson:** Monsieur le président, cette . . .

**Le coprésident (M. McCleave):** Êtes-vous capable de prendre la relève?

**M. Robinson:** . . . déclaration du sénateur Forsey indique qu'on ne peut détenir un tel pouvoir, mais d'autre part, que dans ce cas le gouverneur en conseil en fait usage.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui c'est exact, on se permet une exception dans le cas d'un particulier ou d'une société en particulier, une exception à la règle générale avec l'autorisation du Parlement. Mais on peut toujours allonger la liste des exceptions et c'est par conséquent là un principe fort dangereux.

[Texte]

**Mr. Robinson:** We should ask for the authority under which they are doing this kind of thing.

**Mr. Baldwin:** The legal opinion on which it is based.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I would think probably Miss Mayrand would be able to send over a copy of our proceedings this morning. We might get a very interesting reply back, or we may get none at all.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** We would probably get the recorded message.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Could we turn then to SOR/73-176, the load line regulations (sea).

We have commentary by counsel, it is two pages, and it is printed herewith.

SOR/73-176

#### LOAD LINE REGULATIONS (SEA)

Canada Shipping Act  
P.C. 1973-772

November 14, 1975

The enabling power reads as follows:

436. (1) For the purposes of this section and section 437, "new ship" means a ship in excess of 79 feet in length that is not a fishing vessel or pleasure yacht, the keel of which is laid or construction of the hull of which is commenced on or after the coming into force of this section.

(2) The Governor in Council may make regulations

(a) to carry out and give effect to the provisions of the International Convention on Load Lines, 1966, signed at London, England, on April 5, 1966;

(b) establishing load line requirements for new ships making voyages between Canada and the United States of America on any lake or river or making voyages from any place in Canada to any other place in Canada;

(c) prescribing special provisions respecting load lines for new ships not registered in Canada that are proceeding or attempting to proceed to sea from Canada or that are within any port in Canada;

(d) providing for the application to a ship other than a new ship of regulations made under this section where such application is requested by or on behalf of the owner of that ship; and

(e) providing for the inspection of ships to which regulations made under this section apply and the detention of those ships that do not meet the requirements of such regulations.

[Interprétation]

**M. Robinson:** On pourrait chercher à savoir sur quelle autorité ils s'appuient?

**M. Baldwin:** Quel est l'avis juridique sur lequel ils se fondent.

**Le coprésident (M. McCleave):** M<sup>lle</sup> Mayrand pourrait peut-être leur transmettre le procès-verbal de notre séance de ce matin et nous pourrions peut-être recevoir une réponse intéressante... ou rien du tout.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Probablement qu'on nous donnerait le message enregistré.

**Le coprésident (M. McCleave):** Pouvons-nous passer au DORS/73-176, Règlement sur les lignes de charge (navires de mer).

Des remarques ont été apportées par notre conseiller et elles sont annexées.

DORS/73-176

#### RÈGLEMENT SUR LES LIGNES DE CHARGE (NAVIRE DE MER)

Loi sur la marine marchande du Canada  
C.P. 1973-772

Le 14 novembre 1975

L'article 436 confère les pouvoirs suivants:

436. (1) Aux fins du présent article et de l'article 437, «nouveau navire» désigne un navire de plus de 79 pieds de longueur, qui n'est pas un bâtiment de pêche ou un yacht de plaisance et dont on a posé la quille ou dont on a commencé à construire la coque à l'entrée en vigueur du présent article ou par la suite.

(2) Le gouverneur en conseil peut établir des règlements

a) en vue de la mise en application des dispositions de la Convention internationale de 1966 sur les lignes de charge, signée à Londres, en Angleterre, le 5 avril 1966;

b) fixant les conditions requises relativement aux lignes de charge pour les nouveaux navires effectuant des voyages entre le Canada et les États-Unis d'Amérique sur un lac ou une rivière ou effectuant des voyages, d'un endroit situé au Canada à un autre endroit situé au Canada;

c) édictant des dispositions spéciales en ce qui concerne les lignes de charge pour les nouveaux navires non immatriculés au Canada qui prennent ou tentent de prendre la mer en provenance du Canada ou qui se trouvent dans les limites d'un port canadien;

d) prévoyant l'application, à un navire autre qu'un nouveau navire, de règlements établis en vertu du présent article, lorsque cette application est demandée par le propriétaire de ce navire ou pour son compte; et

e) prévoyant l'inspection de navires auxquels s'appliquent les règlements établis en vertu du présent article ainsi que la rétention des navires qui ne satisfont pas aux conditions requises par ces règlements.



## [Text]

The 1966 London Convention on Load Lines applies to ships engaged in international voyages (with some exceptions) and the present Regulations are designed to implement the Convention in Canadian municipal law. Several features of the Regulations call for comment.

## 1. Section 7

This provision allows (? the Minister) to require a greater freeboard than that arrived at by applying the rules set out in Schedule I to the Regulations (Annexe I to the Convention). The circumstances in which a freeboard greater than that produced by applying the Regulations will be required are not specified, or even alluded to.

The section appears to be a simple transposition into municipal law of Article 3(2) of the Convention which reads:

“Nothing in this Convention shall prevent an Administration from assigning a greater freeboard than the minimum freeboard determined in accordance with Annexe I.”

That the Convention permits a national shipping administration to prescribe tougher standards than the Convention standards seems little reason for the conferring, in municipal law, of an unfettered discretion to throw over the Convention standards, so carefully implemented into that same municipal law. The Convention reserves signatories a power to impose more exacting load lines. It does not require that that power be left as a pure discretion in municipal law.

At the least, section 7 calls for some explanation. Why is it not possible to state some criteria for the determination of the circumstances in which a master (and ship owner or charterer) will face a freeboard greater than that provided for under the Convention, and hence the conventional, rules?

## 2. Section 41(2)

The phrase “in the opinion of the Chairman” (of the Board of Steamship Inspection) imports a subjective test where an objective test would suffice. Either a ship complies with the requirements of section 40(1) or (2) of the Regulations or it does not. The opinion of the Chairman has nothing to do with the matter.

One should compare section 41(2) with section 44(2) where the test is expressed objectively. If the test is satisfied, the Chairman shall issue the requisite certificate.

## 3. Schedule I—section 40(6)

The reference to Regulation 52 is incorrect. The Regulation referred to should be No. 7 of Schedule II. The use of the word Annexe from time to time is misleading. The Convention had annexes setting out the technical rules. When enacted as part of these Load Line Regulations (Sea), they have been referred to generally as Schedules. In some instances, however, there has been confusion and the word Annexe has been retained, or has crept back in.

## [Interpretation]

La Convention de Londres de 1966 concernant les certificats internationaux de franc-bord s'applique aux navires effectuant des voyages internationaux (à quelques exceptions près) et le présent règlement vise à mettre en œuvre la Convention, au Canada, dans le cadre des lois nationales. Plusieurs points du règlement méritent d'être commentés.

## 1. Article 7

Cette disposition autorise (? le ministre) à assigner un franc-bord supérieur au franc-bord défini dans l'annexe I du Règlement (Annexe I de la Convention). Aucune précision n'est donnée quant aux circonstances dans lesquelles un franc-bord supérieur à celui qui est défini dans le Règlement peut être assigné. Il n'y est même pas fait allusion.

Il semble que cet article ne soit qu'une simple transposition dans le droit national de l'article 3(2) de la Convention qui se lit comme suit:

«Aucune disposition de la présente Convention ne peut empêcher un administrateur d'assigner un franc-bord supérieur au franc-bord minimal défini dans l'Annexe I».

Le fait que la Convention autorise une administration nationale de navigation à prescrire des normes plus sévères que celles de la Convention explique mal le fait qu'on se soit librement conféré, dans le droit national, le pouvoir discrétionnaire de ne pas tenir compte des normes de la Convention, normes qu'on a par ailleurs pris grand soin d'incorporer dans le droit national. La Convention réserve aux signataires le pouvoir d'imposer des francs-bords plus précis. Elle ne prévoit pas que ce pouvoir peut être considéré comme purement discrétionnaire dans le droit national.

Il faudrait tout au moins que des explications soient données au sujet de l'article 7. Pourquoi n'est-il pas possible de définir un certain nombre de critères pour la détermination des circonstances dans lesquelles un capitaine (un propriétaire de navire ou un affréteur) devrait faire face à un franc-bord supérieur au franc-bord défini dans la Convention de même que, en conséquence, les règles de la Convention?

## 2. Article 41(2)

Les termes «de l'avis du président» (du Bureau d'inspection des navires à vapeur) suppose la tenue d'un examen subjectif alors qu'un examen objectif suffirait. Ou les exigences de l'article 40(1) ou (2) du Règlement sont respectées ou elles ne le sont pas. L'avis du président n'est nullement requis.

L'on devrait ici comparer les dispositions de l'article 41(2) à celles de l'article 44(2) qui prévoit la tenue d'un examen objectif. Si les résultats de l'examen sont satisfaisants, le président doit délivrer le certificat approprié.

## 3. Annexe I, Article 40(6)

La référence qui est faite à la règle 52 est incorrecte. Il s'agit en fait de la règle n° 7 de l'Annexe II. L'utilisation dans la version anglaise du terme «Annexe» de temps à autre porte à confusion. La Convention contenait des «Annexes» dans lesquelles les règles techniques étaient définies. Lorsque ces dernières ont été incorporées dans le Règlement sur les lignes de charge (navires de mer), on a utilisé, en règle générale, le terme «Schedules» dans la version anglaise. Toutefois, l'emploi de ces deux termes ayant porté à confusion, le terme «Annexe» a été retenu ou s'est imposé.

## [Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Now, Miss Mayrand and members of the Committee, do not forget that the Conservative convention starts in a couple of hours from now. But in the meantime everybody can give their opinion.

**Miss Mayrand:** We admit that the convention gives the power to the party, to the convention . . .

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** You are not talking about the Conservative convention, you are talking about somebody else.

• 1150

**An hon. Member:** I was wondering about that, too.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Start again, because we do not want you to be put in a partisan position.

Would you like to call it the enabling power instead of the Convention and then go on from there?

**Miss Mayrand:** The timing is very bad. We do not deal with Convention every week. That the Convention on Load Lines allows the party to determine that a greater free-board shall be a minimum freeboard. But in this case we think there should be some criteria. The way Section 7 is drafted, it has no criteria, and we do not even know who can decide that a greater freeboard can be required. So this is for the point of dealing with Section 7.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right? Members of the Committee, any commentary on what Miss Mayrand has said?

**Mr. Robinson:** Not with regard to paragraph one, but with regard to paragraph two it seems to me that we should ask them why they do not use an objective test rather than a subjective one, if that is the case, and find out what their answer is.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Your answer to that, Miss Mayrand?

**Miss Mayrand:** I agree.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right.

**Mr. Robinson:** And in paragraph three ask them to make the correction.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you.

Now we turn to SOR/73-290, General Load Line Rules. Again, a commentary by counsel, and this is printed here—with a one page commentary.

SOR/73-290

## GENERAL LOAD LINE RULES

Canada Shipping Act

P.C. 1973-1375

November 14, 1975

1. The enabling section, 416 in this instance, empowers the Governor in Council to make Load Line Rules to give effect to Articles 6-10 and Annexes I and II to the Load Line Convention of 1930. That Convention continues to cover shipping on the Great Lakes and the Gulf of St. Lawrence in circumstances not provided for by the 1966 Convention which is limited to ships on international voyages and provides for exemption from its terms for ships engaged on international voyages between the near neighbouring ports of two or more states in specified circumstances.

## [Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** J'aimerais rappeler à Mademoiselle Mayrand et aux membres du Comité que le Congrès conservateur va avoir lieu dans quelques heures mais jusque-là, vous êtes libres de donner votre avis.

**Mlle Mayrand:** Nous admettons que ce genre de congrès donne le pouvoir au parti, au congrès . . .

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous ne parlons pas du Congrès conservateur nous parlons de quelqu'un d'autre.

**Une voix:** Je me posais aussi la question.

**Le coprésident (M. McCleave):** Reprenez car nous ne voudrions pas que votre intervention réflète un esprit partisan.

Ne pourriez-vous pas commencer par l'article conférant les pouvoirs plutôt que par la convention?

**Mlle Mayrand:** Cela tombe très mal en effet. Ce n'est pas toutes les semaines que nous avons affaire à un congrès du genre. La Convention sur les lignes de charge autorise la partie à décider qu'un franc-bord supérieur sera considéré comme le franc-bord minimal. Mais dans ce cas, nous pensons qu'il devrait exister certains critères. Le libellé de l'article 7 ne comporte aucun critère et nous ne savons même pas qui peut décider qu'un franc-bord supérieur peut être requis. Voilà pour l'article 7.

**Le coprésident (M. McCleave):** Ca va? Les membres du Comité auraient-ils quelque chose à dire à ce sujet?

**M. Robinson:** Pas à propos de l'alinéa 1 mais pour l'alinéa 2 je pense que nous devrions demander pourquoi ils n'ont pas recours à un test objectif plutôt qu'à un test subjectif si tel est le cas.

**Le coprésident (M. McCleave):** Qu'en pensez-vous, mademoiselle Mayrand?

**Mlle Mayrand:** Je suis d'accord.

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien.

**M. Robinson:** Et à l'alinéa 3, leur demander d'apporter la correction.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci.

Passons maintenant à DORS/73-290, Règles générales sur les lignes de charge. Là encore nous allons reproduire le commentaire de notre conseiller. Il y en a une page.

DORS/73-290

## RÈGLES GÉNÉRALES SUR LES LIGNES DE CHARGE

Loi sur la marine marchande du Canada

C.P. 1973-1375

le 14 novembre 1975

1. La disposition habilitante, en l'occurrence l'article 416, accorde au Gouverneur en conseil le pouvoir d'établir des règles sur les lignes de charge pour donner effet aux articles 6 à 10 et aux annexes I et II de la Convention de 1930 sur les lignes de charge. Cette convention continue de régir la navigation sur les Grands Lacs et le Golfe du Saint-Laurent dans les circonstances non prévues dans la Convention de 1966 qui se limite aux navires effectuant des voyages internationaux et exempte de ses conditions les navires effectuant des voyages internationaux entre les ports voisins de deux pays, ou plus, dans des circonstances déterminées.



[Text]

2. Section 4

The remarks made under SOR/73-291 apply.

3. Page 11

Section 14:—spelling

Section 20—It would appear that the rule to which reference is made should be rule 29 and not rule 61. Rule 29 is referred to in the French text and is apt.

Page 24—the Modulus

The English version appears correct.

Page 30—Section 51

The English version refers to section 49, the French to section 48. Section 49 would appear to be the correct reference.

Page 36—Rule 71, concluding words

The English text should read “for each additional 100 feet in the length of the ship”.

In the interests of economy the balance of the Regulation, running to fifty-eight pages, has not been distributed since the errors and discrepancies noted are of a technical and printing nature.

**Miss Mayrand:** These are mostly technical remarks about errors and paragraph one is simply an explanation. In the first one we have seen we are dealing with international trips. These ones deal with shipping on the Great Lakes and the Gulf of St. Lawrence. The rest will be reported to the Committee about the errors, not to the Committee but to the department.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I notice what seems to me, in any event, to be technical corrections rather than anything else, right? All right, and those are passed on to the department and we presume that they will deal with them.

Next, we go, if we may, to SOR/73-291, Load Line Rules for Lakes and Rivers. I am sorry, we do have commentary on that; and it is printed herewith.

**Mr. Robinson:** May we suggest then, Mr. Chairman, in note number one, that we do wish to consider whether or not the regulations should give guidance as to when a greater freeboard can be imposed, as was suggested by our counsel—the last paragraph?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I realize what is being suggested. Does this put us in the position of substituting our judgement for somebody else's judgement?

**Miss Mayrand:** In fact, they must base their judgement on some criteria.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Miss Mayrand.

**Miss Mayrand:** What we are asking is should they not be included in the regulations? Of course it must be a part of the discussion to decide the criteria.

[Interpretation]

2. Article 4

Les remarques faites au sujet du DORS/73-291 s'appliquent ici.

3. Page 11

Article 14: Épellation.

Article 20: Il semble que le paragraphe auquel on se réfère soit le paragraphe 29 plutôt que 61. La version française indique qu'il s'agit bien du paragraphe 29.

Page 24—le Module hw

La version anglaise semble exacte.

Page 30—Article 51

La version anglaise se réfère à l'article 49, la version française à l'article 48. Il semble qu'il s'agit bien de l'article 49.

Page 36—Règle n° 71, à la fin du texte.

Il faudrait lire dans la version anglaise: «For each additional 100 feet in the length of the ship.»

Par esprit d'économie, la suite du Règlement, s'étendant sur 58 pages, n'a pas été distribuée puisque les erreurs et les contradictions notées sont de nature technique et typographique.

**Mlle Mayrand:** Ce sont principalement des remarques techniques à propos d'erreurs et le paragraphe 1 ne fait que donner une explication. Dans le premier, il s'agissait de voyages internationaux. Ceux-ci traitent de la navigation dans les Grands Lacs et dans le Golfe du Saint-Laurent. Les erreurs seront mentionnées au Comité ou plutôt au ministère.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je vois que de toute façon cela semble plutôt des corrections techniques qu'autre chose, n'est-ce pas? Bien et elles seront signalées au ministère qui vraisemblablement s'en occupera.

Nous passons maintenant, si vous le voulez bien, à DORS/73-291, Règles sur les lignes de charge sur les lacs et rivières. Je suis désolé; nous avons en effet un commentaire à ce sujet qui sera lui aussi reproduit.

**M. Robinson:** Peut-on alors dire, monsieur le président, comme le suggère notre conseiller au dernier paragraphe de la note 1, que le Comité veut en effet étudier si oui ou non les règlements devraient fournir une orientation quelconque afin de savoir quand un franc-bord supérieur peut être imposé?

**Le coprésident (M. McCleave):** Je comprends ce qui est suggéré. Cela nous met-il dans une situation où nous substituerions notre jugement à celui de quelqu'un d'autre?

**Mlle Mayrand:** Leur jugement devrait être en fait fondé sur quelque critère.

**Le coprésident (M. McCleave):** Mademoiselle Mayrand.

**Mlle Mayrand:** Ce que nous demandons, c'est si ces critères ne devraient pas être inclus dans le règlement? Il est évident qu'une partie de la discussion doit porter sur la détermination de ces critères.

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Well, I think probably, Mr. Joint Chairman, all we can do is put it up to the Committee. Do you want to substitute a judgement or ...

**Mr. Baldwin:** Would it be possible to frame it on the basis of whether they could indicate any valid reasons, or are there any difficulties why it would be impossible to substitute criteria?

• 1155

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** In other words, to give us a response back to where we have, probably, some doubts. Is this agreed to by the Committee?

**An hon. Member:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** It does not seem to me to be anything that would shake the end of the earth, but the fact is that there are members who have doubts. All right?

May we turn them to SOR/75-541; this deals with Flights Plans and Flight Notifications Order, and we have a commentary by counsel printed herewith.

SOR/75-541

FLIGHT PLANS AND FLIGHT NOTIFICATION ORDER  
Aeronautics Act

January 5, 1976

Criterion 17

Section 4: The meaning of this obscure section is this:

1. No one shall conduct a VFR flight within a sparsely settled area unless

- a) he has given to a responsible person notice of his proposed flight by means of a flight itinerary; or
- b) he has filed a VFR flight plan or a flight notification.

2. No one shall conduct a VFR flight in a non-sparsely settled area more than twenty-five nautical miles from the aerodrome of departure, unless

- a) he has given to a responsible person notice of his proposed flight by means of a flight itinerary; or
- b) he has filed a VFR flight plan or a flight notification.

A VFR flight is defined in section 101 of the Air Regulations as meaning a flight conducted in accordance with the visual flight rules (as distinct from the instrument flight rules).

Although section 4 of this present Order uses the phrase "the sparsely settled area" it apparently should read "a sparsely settled area" for the only relevant definition is that contained in Air Navigation Order Series V No. 12 (SOR/61-429), which defines "sparsely settled areas" as meaning three geographically distinct parts of the country.

[Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Eh bien, monsieur le coprésident, nous devrions peut-être poser la question au Comité. Voulez-vous une substitution de ...

**M. Baldwin:** Serait-il possible de demander plutôt si l'on ne pourrait pas nous indiquer s'il existe des raisons valables ou des difficultés qui font qu'il est impossible de remplacer les critères?

**Le coprésident (M. McCleave):** En d'autres termes, nous donner une explication là où nous avons émis certains doutes. Les membres du Comité sont-ils d'accord?

**Une voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. McCleave):** Il ne semble pas que cela soit vraiment d'une importance primordiale, mais il reste que certains membres exprimaient des doutes. Très bien?

Nous passons maintenant au DORS/75-541. Il s'agit de l'ordonnance sur les plans de vols et avis de vols, et nous avons un commentaire de notre conseiller que nous allons figurer ici.

DORS/75-541

ORDONNANCE SUR LES PLANS DE VOL ET AVIS DE VOL

Loi sur l'aéronautique

Le 5 janvier 1976

Critère 17

Article 4: Il convient d'interpréter cet article plutôt obscur de la façon suivante:

1. Il est interdit d'effectuer un vol VFR à l'intérieur d'une région à population clairsemée sans s'être conformé aux exigences de l'un ou l'autre des alinéas suivants:

- a) avoir avisé, au moyen d'un itinéraire de vol, une personne de confiance du vol envisagé; ou,
- b) avoir produit un plan de vol ou un avis de vol.

2. Il est interdit d'effectuer un vol VFR dans une région à population non clairsemée dans un rayon de plus de 25 milles marins autour de l'aérodrome de départ, sans s'être conformé aux exigences de l'un ou l'autre des alinéas suivants:

- a) avoir avisé, au moyen d'un itinéraire de vol, une personne de confiance du vol envisagé; ou,
- b) avoir produit un plan de vol ou un avis de vol.

D'après la définition contenue dans l'article 101 du Règlement de l'Air, un vol VFR est un vol effectué conformément aux règles du vol visuel (à distinguer des règles concernant le vol aux instruments).

Bien qu'on trouve dans l'article 4 de la version anglaise de la présente Ordonnance l'expression «the sparsely settled area», il semble qu'il aurait fallu dire «a sparsely settled area», la seule définition pertinente figurant dans l'Ordonnance sur la Navigation aérienne, Série V, n° 12 (DORS/61-429), dans laquelle l'expression «des régions à population clairsemée» s'entend de trois régions du pays ayant des caractéristiques géographiques distinctes.



[Text]

The Committee may care to consider whether section 4 should be redrawn to express more positively the control of visual flying in sparsely settled areas and beyond twenty-five miles of an aerodrome of departure in all other areas.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Miss Mayrand.

**Miss Mayrand:** I think it is just a matter of the Section 4, if you read it. It was not found to be very clear. Mr. Eglinton phoned the department and that is the explanation they gave him. I still do not think it is very clear.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right. So what we do, then, with that is to try to get a response back from them as to whether they . . .

**Miss Mayrand:** I think the explanation that is written here is clear. Now, we know . . .

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Well, it is printed and it does not seem clear to me, but be that as it may.

Now, the members have . . .

**Mr. Robinson:** I thought the suggestion of counsel was that Section 4 be redrawn.

**Miss Mayrand:** Would be redrafted.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Right. All right, thank you, indeed.

Next we turn to SOR/75-446, the Airport Personal Property Disposal Regulations; this is the last item on the agenda this morning, starting out with a letter from Mr. Eglinton to Mrs. Temple of October 29 of last year and a reply by Mr. Shields of November 13, 1975, printed here-with, and the commentary of members of the Committee.

October 29, 1975

Mrs. M. D. Temple,  
Legal Adviser,  
Department of Transport.

Re: SOR/75-446, Airport Personal Property Disposal Regulations

Dear Mrs. Temple:

I have reviewed the above Regulations, and noticed the thirty day periods limited by sections 3, 4(1) and 5(1). I have been wondering from what dates the respective periods run. Perhaps one simply has to read into the several provisions words such as "from the date of finding", "date of conclusion that the goods were abandoned", etc. On the other hand, there may be some other principle at work.

Yours sincerely,

G. C. Eglinton,  
Acting Counsel.

[Interpretation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Mademoiselle Mayrand.

**Mlle Mayrand:** Il s'agit simplement de l'article 4. Il ne semble pas très clair. M. Eglinton a téléphoné au ministère et c'est l'explication qu'on lui a donnée. Cela ne me semble toujours pas très clair.

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien. Nous allons donc essayer de leur demander une explication quant à . . .

**Mlle Mayrand:** Je pense que l'explication donnée est claire. Or, nous savons . . .

**Le coprésident (M. McCleave):** Ce qui est écrit ici ne nous semble pas clair, mais c'est ainsi.

Les membres ont . . .

**M. Robinson:** Je pensais que notre conseiller suggérerait une nouvelle rédaction de l'article 4.

**Mlle Mayrand:** Une nouvelle rédaction.

**Le coprésident (M. McCleave):** Bien. Je vous remercie infiniment.

Nous passons maintenant au DORS/75-446, Règlement sur les effets personnels laissés aux aéroports. Ceci est le dernier article de notre ordre du jour de ce matin, et nous allons faire imprimer ici la lettre envoyée par M. Eglinton à M<sup>me</sup> Temple le 29 octobre de l'année dernière, et une réponse de M. Shields en date du 13 novembre 1975 ainsi que les commentaires des membres du Comité.

Le 29 octobre 1975

M<sup>me</sup> M. D. Temple,  
Conseiller juridique  
Ministère des Transports

Objet: DORS/75-446, Règlement sur les effets personnels laissés aux aéroports

Madame,

J'ai étudié le règlement mentionné ci-dessus et j'attire votre attention sur les périodes de 30 jours fixées aux articles 3, 4(1) et 5(1). Je me suis demandé à partir de quelles dates ces périodes respectives commençaient. Peut-être faut-il tenir compte d'expressions telles que «à partir de la date de la découverte», «date à laquelle on décide que les effets ont été abandonnés», etc. D'autre part, on fait peut-être appel à d'autres principes.

Veuillez agréer, Madame, l'expression de mes salutations distinguées.

Le Conseiller intérimaire  
G. C. Eglinton.

[Texte]

November 13, 1975

The Senate,  
Standing Joint Committee on Regulations and  
Other Statutory Instruments.

Attn: G. C. Eglington, Acting Counsel

Gentlemen:

Re: SOR/75-446, AIRPORT PERSONAL PROPERTY  
DISPOSAL REGULATIONS

Your letter of October 29, 1975, addressed to Mrs. M. D. Temple, of the Department of Transport has been referred to this writer for reply.

In the revision of the above mentioned regulations it was considered that a distinction should be made between ordinary articles of personal property that were found on the airport and vehicles, apparently abandoned. You will note that an abandoned vehicle is one that has been unclaimed for a period of not less than thirty days, whereas a derelict vehicle is one that remains unclaimed for not less than fourteen days, the difference being that it was considered unreasonable that the airport parking lots should be encumbered with vehicles which were obviously derelict for any longer period than was reasonably necessary as it appears that the airport parking lots have been found to be a place to get rid of derelict vehicles without any expense to the owner or operator. No other principle is applicable in the regulations other than that stated in your letter of October 29th. I would point out however that the period of not less than ninety days under section 4(1) would not begin to run until after the thirty day period in which the vehicle is considered to be an abandoned one.

I might suggest that in respect of regulations enacted by the Minister of Transport concerning air carriers or airports, it would be more expeditious if your requests for further information be directed to this writer rather than to Mrs. Temple.

Yours truly,

L. J. Shields,  
Counsel,  
Air Administration.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you very much.

Senator Godfrey.

Senator Godfrey: This is a matter I mentioned to the Co-Chairman at the last meeting, and I am somewhat inspired to bring it up today because yesterday we had the estimates in the House and we have been importuned to sort of show a certain amount of economy.

In looking around this room, we seem to have a lot of people around here who do not do very much who are on the staff. We have a young lady over there who is supposed to be answering the telephone and I have not heard the telephone ring. She tells me that it does sometimes, three or four times.

[Interprétation]

Le 13 novembre 1975

Le Sénat  
Comité permanent mixte des règlements  
et autres textes réglementaires

A l'attention de M. G. C. Eglington, Conseiller

Messieurs,

Objet: DORS/75-446, RÈGLEMENT SUR LA DISPO-  
SITION DES BIENS PERSONNELS TROUVÉS  
DANS LES AÉROPORTS

On m'a demandé de répondre à la lettre que vous avez adressée le 29 octobre dernier à M<sup>me</sup> M. D. Temple, du ministère des Transports.

Lors de la révision du règlement susmentionné, on a jugé bon d'établir une distinction entre les articles ordinaires appartenant à des particuliers trouvés dans les aéroports et les véhicules laissés dans ces mêmes endroits et non réclamés. Vous remarquerez qu'un véhicule est considéré comme ayant été laissé dans un aéroport, lorsque son propriétaire ne l'a pas réclamé au bout d'une période d'au moins trente jours, alors qu'on considère comme abandonné un véhicule qui n'est pas réclamé par son propriétaire au bout d'une période d'au moins 14 jours, cette distinction ayant été établie parce qu'on jugeait inadmissible que les stationnements des aéroports soient devenus des lieux de prédilection pour abandonner des véhicules sans qu'il en coûte quoique ce soit aux propriétaires ou aux conducteurs. Le règlement ne contient aucun autre principe que ceux que vous avez mentionnés dans notre lettre du 29 octobre. J'aimerais préciser, cependant, que la période d'au moins 90 jours prévue dans l'article 4(1) n'entre en vigueur qu'à la fin de la période de 30 jours qui doit s'écouler pour qu'un véhicule soit dit abandonné.

A l'avenir, pour obtenir rapidement réponse à toutes vos demandes de renseignements concernant des règlements adoptés par le ministre des Transports et concernant les transporteurs aériens ou les aéroports, veuillez les adresser au soussigné plutôt qu'à M<sup>me</sup> Temple.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

L. J. Shields  
Avocat,  
Administration de l'air.

Le coprésident (M. McCleave): Je vous remercie infiniment.

Sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: Il s'agit d'une question dont j'ai fait part au coprésident lors de la dernière réunion, et que le budget ait été déposé hier à la Chambre me pousse à la reposer aujourd'hui car on nous a importunés avec toutes sortes de questions d'économie.

En jetant un coup d'œil dans cette pièce, il semble que nous ayons beaucoup de membres du personnel qui ne font pas grand chose. Nous avons là une jeune femme qui est censée répondre au téléphone et je n'ai pas entendu le téléphone sonner. Elle m'a dit que cela arrivait de temps en temps, trois ou quatre fois.



[Text]

**Mr. Baldwin:** She just answered it.

**Senator Godfrey:** Yes, and sometimes it is for the Clerk. I know when my own secretary wants to reach me she comes and sends in a message. We have a messenger there. And I am not quite convinced that we need two Clerks, other than the fact that this is a Joint Committee. Can one not handle it? And can we not take turns with the Senate providing the Clerk at one point and the House of Commons, say, for another meeting?

I am just bringing this up because I think a committee is master of its own procedure and, I would say, of its own staff, and I think we should set a good example to everybody. If we really can get along with fewer personnel we should make the effort.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Senator Godfrey has raised a point, Mr. Co-Chairman, he has raised two points really. Should we not deal with it in the steering committee and make a report back?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I would think so.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** There can be a certain amount of unpleasantness if you start dealing with things in public that are ... But I think the point is very, very valid. Would this be agreeable to you, Senator Godfrey?

**Senator Godfrey:** Oh, absolutely. I see bodies around the Senate and I am wondering what we would do ... I am going to make some inquiries there.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I guess everybody is probably agreed on this.

**Senator Godfrey:** I cannot understand why—and this has nothing to do with this Committee—we might clear up why this is the only building I have ever been in where they have automatic elevators and operators to operate the automatic elevators. I mean, this is not ...

**Mr. Baldwin:** That has been ordained.

**Senator Godfrey:** It has been ordained, but I think it is up to people, the Parliament to show restraint and economy just as much as ...

I just brought the point up and I am quite happy ...

• 1200

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** In this particular age of restraint that we now find ourselves very much immersed in, could I just point out that Mr. Measures, the Clerk on my left, has pointed out to me that what we have really been dealing with is last week's business; we have not dealt with this week's business at all. It is this, and would you save it and bring it in next week.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** This sounds like my own office where things simply keep piling up, and I am farther and farther behind every day.

[Interpretation]

**M. Baldwin:** Elle vient juste de répondre.

**Le sénateur Godfrey:** Oui, et parfois c'est pour le greffier. Je sais que lorsque ma propre secrétaire veut me rejoindre, elle vient elle-même et me fait parvenir un message. Nous avons ici un messenger, et je ne suis pas vraiment convaincu du besoin d'avoir deux greffiers, si ce n'est qu'il s'agit d'un comité mixte. Un seul ne pourrait-il pas faire l'affaire? Et ne pourrions-nous pas fournir tour à tour le personnel lorsqu'il s'agit d'un comité mixte, le Sénat le faisant pour un comité, et ensuite la Chambre des communes disons pour un autre?

Je dis simplement ceci car, à mon avis, un comité est maître de sa propre procédure et de son propre personnel, mais nous devrions montrer le bon exemple à tout le monde. S'il est vraiment possible de travailler avec un personnel réduit, nous devrions faire cet effort.

**Le coprésident (M. McCleave):** Le sénateur Godfrey vient de soulever une question, monsieur le coprésident, et, en fait, il a soulevé deux questions. Ne devrions-nous pas en discuter en comité directeur puis faire un rapport?

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** C'est ce que je pense.

**Le coprésident (M. McCleave):** Des choses désagréables peuvent se dire lorsque l'on commence à traiter en public de choses qui sont ... mais je pense que votre remarque est tout à fait judicieuse. Cela vous conviendrait-il, sénateur Godfrey?

**Le sénateur Godfrey:** Absolument. J'ai vu bien des gens et, pour certains, je me demande ce qu'ils font. Je vais faire une petite enquête.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je suppose que tout le monde est d'accord.

**Le sénateur Godfrey:** Je n'arrive pas à comprendre, et cela n'a rien à voir avec ce Comité, pourquoi, c'est le seul bâtiment où il y a des ascenseurs automatiques avec des liftiers. Je veux dire que ce n'est pas ...

**M. Baldwin:** C'est ce qui a été décrété.

**Le sénateur Godfrey:** Cela a été décrété, mais je pense que comme tout le monde, le Parlement doit prendre des mesures de restriction et d'économie ...

J'ai juste dit cela en passant et je suis convaincu ...

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous trouvant dans une ère d'absolue contrainte, qu'on me permette de signaler simplement que M. Measures, le greffier qui se trouve à ma gauche, m'explique que nous venons d'épuiser l'ordre du jour de la semaine dernière; nous n'avons pas encore attaqué les travaux du jour. Êtes-vous prêts à les réserver pour la semaine prochaine?

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Cela me rappelle mon bureau où les tâches en souffrance s'accumulent de jour en jour.

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you indeed. I gather that the meeting is now adjourned, but we will make the point that the two Chairmen will rule next week on the motion that has been presented to us this morning. Thank you again.

[Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci. Je crois comprendre que nous en sommes rendus à l'ajournement de notre séance; je répète que les deux présidents décideront la semaine prochaine si la motion qui a été présentée ce matin est recevable. Encore une fois, merci.











Issue No. 58

Thursday, February 26, 1976

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule n° 58

Le jeudi 26 février 1976

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Robert McCleave, député

Government  
Parliament

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité mixte permanent des*

# Regulations and other Statutory Instruments

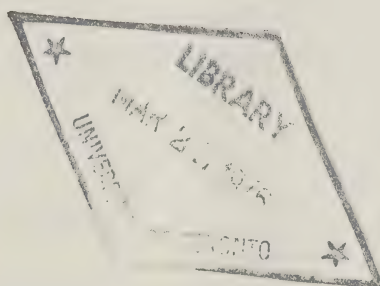
# Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires



First Session

Thirtieth Parliament, 1974-75-76

Première session de la

trentième législature, 1974-1975-1976



STANDING JOINT COMMITTEE ON  
REGULATIONS AND OTHER  
STATUTORY INSTRUMENTS

*Joint Chairmen:*

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Robert McCleave, M.P.

*Vice-Chairman:*

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

*Representing the Senate:*

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

*Representing the House of Commons:*

Messrs.

Baker (Gander- Twillingate)	Balfour Béchar
Baldwin	Blais

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES  
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES  
RÉGLEMENTAIRES

*Coprésidents:*

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Robert McCleave, député

*Vice-président:*

M. Kenneth Robinson, député

*Représentant le Sénat:*

Les sénateurs:

Riel	Yuzyk—(8)
Riley	

*Représentant la Chambre des communes:*

Messieurs

Brewin	Leblanc
Hnatyshyn	(Laurier)
Laprise	Reid—(12)

(Quorum 7)

*Les cogreffiers du Comité*

Michael A. Measures

Denis Bouffard

*Joint Clerks of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 26, 1976  
(61)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11.10 a.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Cottreau, Forsey, Lafond, Riley and Yuzyk.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Balfour, Béchard, Hnatyshyn, McCleave and Robinson.

*In attendance:* Mr. Graham C. Eglington and Miss lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (See *Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

The Joint Chairmen, having reserved their decision on the acceptability of the following proposed motion of Mr. Blais, ruled it to be in order:

—That, in all instances where departments refuse to reply to enquiries made by Committee counsel on the grounds that the response thereto would constitute a legal opinion, this committee review the original query with a view of forming an opinion as to the legality and propriety of the Statutory Instruments giving rise to the original enquiry and conveying that opinion to the delinquent department requesting action be taken.

*It was agreed.*—That consideration of the motion be deferred.

*It was agreed.*—That consideration of the following be deferred: correspondence dated September 2, 1975 and January 21, 1976 between Counsel to the Committee and the Director, Legal Services, Department of Indian and Northern Affairs, relating to SOR/74-431 Teslin Exploration Limited.

The Committee considered correspondence dated October 3, 1975 and November 13, 1975 between Counsel to the Committee and the Chief, Legislation Division, Customs Operations Branch, Department of National Revenue, relating to SOR/72-523 Excise Warehousing Departmental Regulations.

On correspondence dated September 19, 1975 and January 20, 1976 between Counsel to the Committee and the Chief, Legislation Division, Customs Operations Branch, Department of National Revenue, relating to SOR/75-16 Tobacco Departmental Regulations,

*Ordered.*—That Counsel to the Committee correspond with the Legal Adviser, Privy Council Office.

On SOR/74-397 Protection of Privacy Regulations,

*Ordered.*—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate official of the Department of Justice.

The Committee considered SOR/75-499 Gasoline Excise Tax Regulations.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 26 FÉVRIER 1976  
(61)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 10 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugène A. Forsey et de M. Robert McCleave (coprésidents).

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Cottreau, Forsey, Lafond, Riley et Yuzyk.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Balfour, Béchard, Hnatyshyn, McCleave et Robinson.

*Aussi présents:* M. Graham C. Eglington et M<sup>lle</sup> Lise Mayrand, Conseillers du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-72, c. 38. (Voir *procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule n° 1*).

Les coprésidents, après avoir réservé leur décision concernant la recevabilité de la motion proposée de M. Blais, la déclarent recevable:

—Que, chaque fois que les ministères refusent de renseigner le conseiller du Comité sous prétexte que leur réponse constituerait un avis juridique, le Comité étudie la demande originale en vue de déterminer la légalité et l'à-propos des textes réglementaires qui en font l'objet et qu'il fasse part de son opinion au ministère fautif en lui demandant de corriger la situation.

*Il est convenu.*—Que l'étude de la motion soit différée.

*Il est convenu.*—Que l'étude du document suivant soit différé: La correspondance du 2 septembre 1975 et du 21 janvier 1976 entre le conseiller du Comité et le directeur du contentieux, ministère des Affaires indiennes et du Nord, concernant le DORS/74-431—Décret visant la Teslin Exploration Limited.

Le Comité étudie la correspondance du 3 octobre 1975 et du 13 novembre 1975 entre le conseiller du Comité et le Chef de la Division de la législation, Direction des opérations douanières, ministère du Revenu national, concernant le DORS/72-523—Règlement ministériel sur les entrepôts d'accise.

Au sujet de la correspondance du 19 septembre 1975 et du 20 janvier 1976 entre le conseiller du Comité et le Chef de la Division de la législation, Direction des opérations douanières, ministère du Revenu national concernant le DORS/75-16—Règlement ministériel sur le tabac,

*Il est ordonné.*—Que le conseiller du Comité communique avec le conseiller juridique, Bureau du Conseil privé.

DORS/74-397—Règlement sur la protection de la vie privée,

*Il est ordonné.*—Que le Conseiller du Comité communique avec le représentant compétent du ministère de la Justice.

Le Comité étudie le DORS/75-499—Règlement de la taxe d'accise sur l'essence.



On SOR/73-380, SOR/73-478, SOR/73-610, SOR/74-260, SOR/74-391 and SOR/75-473, National Energy Board Part VI Regulations, amendments,

*Ordered*,—That Counsel to the Committee correspond with Counsel to the National Energy Board.

On SOR/75-384 Petroleum Import Cost Compensation Regulations,

*Ordered*,—That Counsel to the Committee correspond with the Director, Legal Services, Department of Energy, Mines and Resources.

The Committee considered:

—SOR/75-653 Petroleum Import Cost Compensation Regulations, amendment;

—SOR/75-582 Tariff of Charges for Exported Oil Other Than Oil Products Order;

—SOR/75-583 Tariff of Charges for Exported Oil Products Order.

On SOR/75-472 Petroleum Administration Act Part I Regulations,

*Ordered*,—That Counsel to the Committee correspond with the Director, Legal Services, Department of Energy, Mines and Resources.

On SOR/74-627 Oil Import Compensation Regulations,

*Ordered*,—That Counsel to the Committee correspond with the Director, Legal Services, Department of Energy, Mines and Resources.

The Committee considered:

—SOR/74-669, SOR/75-141 and SOR/75-200 Oil Import Compensation Regulations, amendments;

—SOR/75-581 Reduction of Charges (November 1974) Order;

—SOR/74-232 Imported Oil and Petroleum Products Compensation Regulations and SOR/74-272 Imported Oil and Petroleum Products Compensation Regulations, amendment;

—SOR/75-140 Oil Import Compensation Regulations No. 1, 1975.

On SOR/75-630 Natural Gas Prices Regulations and SOR/75-677 Natural Gas Prices Regulations, amendment,

*Ordered*,—That Counsel to the Committee correspond with the Director, Legal Services, Department of Energy, Mines and Resources.

The Committee considered:

—SOR/75-359 Radio (F.M.) Broadcasting Regulations, amendment, and SOR/75-360 Radio (A.M.) Broadcasting Regulations, amendment;

—SOR/75-363 New Brunswick Fishery Regulations, amendment; SOR/75-380 Adult Occupational Training Regulations, amendment; SOR/75-388 Alberta Fishery Regulations, amendment; SOR/75-444 Special Appointment Regulations, No. 2; SOR/75-445 Steamship Machinery Construction Regulations, amendment; SOR/75-459 Prairie Grain Advance Payments Regulations, amendment; SOR/75-460 Montreal Cold Storage Warehouse Tariff, amendment; SOR/75-475 General Radio Regulations, Part II, amendment; SOR/75-477 Proclaiming certain Indian Lands exempt from portions of the Act; SOR/75-496 Prohibited Weapons Order, No. 2; SOR/75-511 Quebec Egg Marketing Levies Order; SOR/75-519 General Preferential Tariff Order, amendment; SOR/75-522 Ontario Egg Marketing Levies Order, amendment;

DORS/73-380, 73-478, 73-610, 74-260, 74-391 et le DORS/75-473,—Règlements sur l'Office national de l'énergie—Modifications,

*Il est ordonné*,—Que le conseiller du Comité communique avec le conseiller de l'Office national de l'énergie.

DORS/75-384—Règlement sur l'indemnité compensatrice du coût d'importation du pétrole,

*Il est ordonné*,—Que le conseiller du Comité communique avec le Directeur du contentieux, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

Le Comité étudie:

—le DORS/75-653—Règlement sur l'indemnité compensatrice du coût d'importation du pétrole—Modification;

—le DORS/75-582—Décret du tarif des redevances sur le pétrole exporté (les produits pétroliers exceptés);

—le DORS/75-583—Décret du tarif des redevances sur les produits pétroliers exportés.

Le DORS/75-472—Règlement de la Loi sur l'administration du pétrole (partie I),

*Il est ordonné*,—Que le Conseiller du Comité communique avec le Directeur du contentieux, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

DORS/74-627—Règlement sur l'indemnité d'importation du pétrole,

*Il est ordonné*,—Que le Conseiller du Comité communique avec le Directeur du contentieux, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

Le Comité étudie:

—les DORS/74-669, 75-141 et 75-200—Règlement sur l'indemnité d'importation du pétrole—Modifications;

—le DORS/75-581—Décret de réduction des redevances (novembre 1974);

—le DORS/74-232—Règlement sur les indemnités d'importation du pétrole et des produits pétroliers et le DORS/74-272—Règlement sur les indemnités d'importation du pétrole et des produits pétroliers—Modification;

—le DORS/75-140—Règlement n° 1 de 1975 sur l'indemnité d'importation du pétrole.

Le DORS/75-630—Règlement sur les prix du gaz naturel et le DORS/75-677—Règlement sur les prix du gaz naturel—Modification,

*Il est ordonné*,—Que le conseiller du Comité communique avec le Directeur du contentieux, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

Le Comité étudie:

—le DORS/75-359—Règlement sur la radiodiffusion (MF)—Modification, et le DORS/75-360—Règlement sur la radiodiffusion (MA)—Modification;

—le DORS/75-363—Règlement de pêche du Nouveau-Brunswick; Modification—le DORS/75-380—Règlement sur la formation professionnelle des adultes—Modification; le DORS/75-388—Règlement de pêche de l'Alberta—Modification; le DORS/75-444—Règlement n° 2 portant affectation spéciale; le DORS/75-445—Règlement sur la construction des machines des navires à vapeur—Modification; le DORS/75-459—Règlement sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies—Modification; le DORS/75-460—Tarif des droits d'entrepôt frigorifique du port de Montréal—Modification; le DORS/75-475—Règlement général sur la radio, Partie II—Modification; le DORS/75-477—Certaines terres des Indiens Proclamées soustraites à des parties de la Loi; le DORS/75-496—Décret n° 2 sur les armes prohibées; le DORS/75-511—

SOR/75-523 and SOR/75-707 Air Regulations, amendments; SOR/75-524 Migratory Bird Sanctuary Regulations, amendment; SOR/75-526 Medical Devices Regulations; SOR/75-527 Ports Regulations, amendment; SOR/75-528 Seaway Regulations, amendment; SOR/75-529 Veterans Treatment Regulations, amendment; SOR/75-531 and SOR/75-550 Atlantic Coast Herring Regulations, amendments; SOR/75-532 Nova Scotia Fishery Regulations, amendment; SOR/75-533 and SOR/75-551 Ontario Fishery Regulations, amendments; SOR/75-534 Otter Trawl Fishing Regulations, amendment; SOR/75-544 Animal Contagious Diseases Regulations, amendment; SOR/75-545 Atlantic Region Selective Assistance Regulations, amendment; SOR/75-548 Canadian Egg Marketing Agency Proclamation, amendment; SOR/75-549 and SOR/75-629 General Radio Regulations, Part I, amendments; SOR/75-553 North Fraser Harbour Commission Established and Limits of Harbour Defined by Proclamation; SOR/75-554 Television Broadcasting Regulations, amendment.

#### Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairmen authorized that correspondence relating to SOR/74-431, SOR/72-523, SOR/75-16, together with comments by Counsel to the Committee relating to SOR/74-397, SOR/73-380, SOR/73-478, SOR/73-610, SOR/74-260, SOR/74-391, SOR/75-473, SOR/75-384, SOR/75-653, SOR/75-472, SOR/74-627, SOR/74-232, SOR/74-272, SOR/75-140, SOR/75-630, and SOR/75-677, be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

At 12.25 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Ordonnance sur les contributions de commercialisation des œufs du Québec; le DORS/75-519—Décret du tarif de préférence général—Modification; le DORS/75-522—Ordonnance sur les redevances de commercialisation des œufs de l'Ontario—Modification; le DORS/75-523 et le DORS/75-707—Règlement de l'Air—Modifications; le DORS/75-524—Règlement sur les refuges d'oiseaux migrateurs—Modification; le DORS/75-526—Règlement sur les instruments médicaux; le DORS/75-527—Règlement sur les bureaux de douane—Modification; le DORS/75-528—Règlement sur la voie maritime—Modification; le DORS/75-529—Règlement sur le traitement des anciens combattants—Modification; le DORS/75-531 et le DORS/75-550—Règlement sur la pêche du hareng dans les eaux côtières de l'Atlantique—Modifications; le DORS/75-532—Règlement de pêche de la Nouvelle-Écosse—Modification; le DORS/75-533 et le DORS/75-551—Règlement de pêche de l'Ontario—Modifications; le DORS/75-534—Règlement de chalutage—Modification; le DORS/75-544—Règlement sur les épizooties—Modification; le DORS/75-545—Règlement sur les subventions sélectives dans la Région atlantique—Modification; le DORS/75-548—Proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des œufs—Modification; le DORS/75-549 et le DORS/75-629—Règlement général sur la radio, Partie I—Modifications; le DORS/75-553—Établissement de la Commission du havre de North-Fraser et description des limites du port par proclamation; le DORS/75-554—Règlement relatif à la télédiffusion—Modification.

#### Le conseiller du Comité répond aux questions.

Les coprésidents autorisent que la correspondance portant sur les DORS/74-431, 72/523, 75/16, ainsi que les commentaires émis par le conseiller du Comité portant sur les DORS/74-397, 73/380, 73/478, 73/610, 74/260, 74/391, 75/473, 75/384, 75/653, 75/472, 74/627, 74/232, 74/272, 75/140, 75/630 et le DORS/75-677, soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 12 h 25, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le cogreffier du Comité*

Michael A. Measures

*Joint Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, February 26, 1976

[Text]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Order, please. We have a quorum and the meeting is now open. My Co-Chairman and I welcome all survivors from the Conservative convention and the influenza. We welcome to our Committee this morning, Senator Yuzyk.

The first order of business, Mr. Co-Chairman, is to deal with the motion presented to us by Mr. Blais.

... that in all instances where departments refuse to reply to inquiries made by Committee counsel on the grounds that the response thereto would constitute a legal opinion, that this Committee review the original query with a view of forming an opinion as to the legality and propriety of the statutory instruments giving rise to the original inquiry and conveying that opinion to the delinquent department requesting corrective action be taken.

When this motion was originally presented to us by Mr. Blais there were some points of order raised, perhaps not too vigorously, as to whether this would be in the terms of reference of our Committee. My Joint Chairman and I have discussed the point of order that was raised, it is our feeling that this type of motion is a directive as to how the Committee itself should proceed, and in that sense it would clearly have to be considered within our terms of reference. It, therefore, is presented to the Committee for decision.

I understand, Mr. Robinson, that Mr. Blais cannot be here this morning and he has a request to make of us with regard to his motion.

**Mr. Robinson:** Yes. I spoke to Mr. Blais this morning, we discussed his motion, and unfortunately, because of his other duties, he is precluded from being here. He would be quite happy if it could be deferred until our next meeting.

**An hon. Member:** Agreed.

**The joint Chairman (Mr. McCleave):** I think this is probably agreeable. And if members wish to amend it then they will have it on the record and they will be able to see in what particulars they would like to amend it.

The second point. You will recall that before Christmas, when the Ombudsman appeared before us, Senator Forsey and myself, on behalf of the Committee, directed certain letters to people as Central Mortgage and Housing Corporation and several of the Ministers with regard to points raised by Mr. Cooper. We now have their replies, and it seems to me appropriate that we resume what I used to refer to as the "Tuesday business," dealing with the Freedom of Information Act. Accordingly, I think what we could do is to get copies of these replies into your hands before next Tuesday, for your consideration, and also at that time to ask Mr. Spicer and Dr. Smith, the Dominion Archivist, to appear before us so that we can pick up that very important part of our proceedings.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 26 février 1976

[Interpretation]

**Le coprésident (M. McCleave):** A l'ordre, s'il vous plaît. Nous avons un quorum et la séance est ouverte. Mon coprésident et moi-même souhaitons la bienvenue à tous les survivants de la convention du parti conservateur et de la grippe. Nous avons l'honneur d'avoir parmi nous, ce matin, le sénateur Yuzyk.

La première question à l'ordre du jour, monsieur le coprésident, est celle de la motion que nous a présentée M. Blais.

... que chaque fois que les ministères refusent de renseigner le conseiller du comité sous prétexte que lesdits renseignements constitueraient autant d'avis juridiques, ce comité étudie la demande originale en vue de déterminer la légalité et l'à-propos des textes réglementaires qui justifient cette demande et fasse part de son opinion au ministère en cause en lui demandant de corriger la situation.

Lorsque M. Blais a présenté cette motion, on a soulevé, par un rappel au règlement sans doute pas trop véhément, la question de la pertinence de cette motion en vue du mandat du Comité. Mon coprésident et moi-même en avons discuté, et il nous semble que ce genre de motion constituant une directive quant à la procédure que le Comité devrait suivre, elle tombe sous le coup de notre compétence. Nous la présentons donc au Comité pour qu'il prenne une décision.

Si je comprends bien, monsieur Robinson, M. Blais ne pouvait pas être des nôtres ce matin et il vous a chargé d'une communication à nous faire au sujet de sa motion.

**M. Robinson:** Oui. J'ai parlé à M. Blais ce matin et nous avons traité de sa motion. Malheureusement, il est retenu par d'autres fonctions, ce qui l'empêche d'être présent ici. Il souhaiterait que nous remettions la discussion à la prochaine réunion.

**Une voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je pense que cela est sans doute acceptable. Si certains membres du Comité désirent apporter des modifications à cette motion, comme elle a été versée au compte rendu, il leur sera facile de décider des amendements qu'ils aimeraient proposer.

Passons à la deuxième question. Vous vous souvenez sans doute qu'avant Noël, lorsque l'ombudsman a comparu devant nous, le sénateur Forsey et moi-même, au nom du Comité, avons envoyé des lettres à la Société centrale d'hypothèques et de logement et à plusieurs ministres au sujet de questions soulevées par M. Cooper. Or, nous disposons maintenant de leurs réponses et il me semble convenable que nous reprenions ce que j'avais l'habitude d'appeler « les affaires du mardi » qui portaient sur la Loi sur la liberté de l'information. Je pense donc que nous pourrions vous faire parvenir des photocopies de ces réponses avant mardi prochain, afin que vous les étudiez, et demander à M. Spicer et à M. Smith, l'archiviste fédéral, de comparaître devant nous à cette date afin que nous puissions reprendre ce travail très important.

[Texte]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I should like to say also that I have had a considerable number of requests from various people to be heard, and that sort of thing, which I think ought to be drawn to the attention of the Committee for any action that the Committee thinks suitable. I have told these people that I would bring this before the first meeting of the Committee that was summoned to deal with what the Joint Chairman calls our "Tuesday business," and so I have quite a bundle of letters on this subject to present. They would not take very much time—probably just a matter of listing the people and deciding what we want to do about it.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** The Committee might be interested to know that in its final death throes in Nova Scotia some of the staff of Information Canada put together such a very interesting brief that I took it upon myself to invite them—so that we could have it before us for our consideration on the "Tuesday business."

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I hope they have been more careful than they have been in their pamphlets on the Governors General and the Prime Ministers, which are a naishmash of misinformation.

**Mr. Robinson:** Just on that same point of order, Mr. Chairman, I wonder whether our Joint Chairman has in fact corrected all the errors in these two publications?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh, I should not venture to be as boastful as that. I have corrected a considerable number of them. But I have drawn up a provisional list for the consideration of the Minister of Supply and Services, who is in charge of this part of the "corpse" of Information Canada. I want to check on various other matters before I attempt a complete list. But I have got a lot of beautiful, colossal howlers.

**Mr. Robinson:** I would be very pleased to obtain a copy of this.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I shall be delighted to furnish it.

**Mr. Robinson:** On a further point of order, Mr. Chairman, I would like to welcome back our co-counsel, Mr. Eglinton, from his esteemed vacation in the Caribbean. I must say I hardly anticipated seeing him here today. I suppose he just could not stay away on holiday any longer.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Apparently he has heard that the weather in Canada was getting a little bit warmer. Tomorrow Mr. Eglinton goes to Halifax for a seminar. Could you tell us something about that, very briefly, Mr. Eglinton?

**Mr. G. C. Eglinton (Counsel to the Committee):** It is on the telecommunication regulations and the regulation of the telecommunications industry.

• 1115

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Now we turn then to our regular business for Thursdays, dealing with the Statutory Instruments. The first one on the deck is SOR/74-431, dealing with Teslin Exploration Limited Order, before the Committee June 26 of last year, and the documentation is a letter from Mr. Eglinton to Mr. Roy of the Department of Indian and Northern Affairs and his reply of January 21 of this year. These are printed herewith.

[Interprétation]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** J'aimerais également dire que diverses personnes voulant être entendues m'ont fait parvenir un nombre considérable de demandes, et ainsi de suite, demandes que j'aimerais soumettre à l'attention du Comité pour qu'il prenne les mesures qui s'imposent. J'ai dit à ces personnes que j'avertirais le Comité de ces questions avant la première réunion portant sur ce que le coprésident appelle nos «affaires du mardi», et j'ai donc une jolie pile de lettres à présenter à ce sujet. Elles ne prendront pas beaucoup de temps, il suffira sans doute d'établir une liste de ces personnes et de prendre les décisions pertinentes.

**Le coprésident (M. McCleave):** Les membres du Comité seraient peut-être intéressés de savoir que, dans un dernier souffle de vie du bureau d'Information Canada en Nouvelle-Écosse, certains membres du personnel ont préparé un mémoire si intéressant que je me suis permis de les inviter afin que nous puissions étudier ce document lors de nos «affaires du mardi».

**Le coprésident (sénateur Forsey):** J'espère qu'ils auront fait cela plus soigneusement que leurs brochures sur les gouverneurs généraux et les premiers ministres, brochures où règne un fouillis de renseignements erronés.

**M. Robinson:** A ce même sujet, monsieur le président, je me demande si notre coprésident s'est chargé de corriger toutes les erreurs contenues dans ces deux brochures?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oh, je n'oserais pas me vanter. J'en ai corrigé un grand nombre. Toutefois, j'ai établi une liste provisoire que pourra étudier le ministre des Approvisionnements et Services, qui est responsable de cette partie du «cadavre» d'Information Canada. J'aimerais vérifier certains détails avant d'essayer d'établir une liste exhaustive. J'ai toutefois relevé un tas d'admirables perles d'ignorance.

**M. Robinson:** Je serais très heureux d'obtenir une copie de cette liste.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je serai ravi de vous en faire parvenir une.

**M. Robinson:** Autre rappel au règlement, monsieur le président, j'aimerais de nouveau souhaiter la bienvenue à notre coconseiller, M. Eglinton, qui est de retour de vacances aux Caraïbes. Je dois avouer que je ne m'attendais pas à le voir ici aujourd'hui. Je suppose qu'il s'est senti incapable de prendre de plus longues vacances.

**Le coprésident (M. McCleave):** Il a sans doute entendu dire qu'il commençait à faire moins froid au Canada. Demain, M. Eglinton s'en va à Halifax pour assister à un séminaire. Voulez-vous nous en parler très brièvement, monsieur Eglinton?

**M. G. C. Eglinton (conseiller du Comité):** Il s'agit des règlements sur les télécommunications et sur l'industrie des télécommunications.

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous passons maintenant à nos travaux réguliers du jeudi, à savoir les textes réglementaires. Nous ouvrons le feu avec le DORS/74-431, traitant d'un décret visant la Teslin Exploration Limited, soumis au Comité le 26 juin de l'an dernier; pour documentation, il y a une lettre de M. Eglinton à M. Roy du ministère des Affaires indiennes et du Nord et la réponse de ce dernier le 21 janvier 1976. Ces deux lettres figurent parmi les documents consignés.



[Text]

September 2, 1975

Jacques Roy, Esq.,  
Director, Legal Services,  
Department of Indian and Northern Affairs

Re: SOR /74-431, Teslin Exploration Limited

Dear Mr. Roy:

The above Order was considered by the Committee on 26th June last (33:34). It was noted that Vote 7(a) of Appropriation Act No. 9, 1966 provided for "northern mineral development assistance grants to *individuals and corporations*" and that the Northern Mineral Exploration Assistance Regulations were made in accordance with that enabling power. The present Order, however, purports to dispense with section 11(c) of those Regulations in favour of Teslin Exploration Limited and Vittorio Chitti in respect of Territorial Coal Licences 10, 11 and 12. The Committee is of the view that, since dispensations are illegal unless specifically authorized by statute (Bill of Rights, 1689), the present Order can be accounted valid only if the words "grants to individuals and corporations" are read as conferring a power to make individual sets of terms and conditions applicable to specific individuals and corporations, rather than as conferring a power to make terms and conditions which will apply to the grants made under the vote, whether the grants be made to persons or to companies.

The Committee wishes to be apprised of the interpretation of the words "grants to individuals and corporations" adopted by your Ministry, and the reasoning by which that interpretation is supported.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

January 21, 1976.

Mr. G. C. Eglington, Esq.,  
Counsel,  
Standing Joint Committee  
on Regulations and Other  
Statutory Instruments.

RE: SOR/74-431, Teslin Exploration Limited

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter of September 2, 1975, respecting the above order. I regret that I am not at liberty to give an interpretation of the words "grants to individuals and corporations" contained in Indian Affairs and Northern Development Vote 7a of *Appropriation Act No. 9, 1966*, nor the reasoning by which the interpretation is adopted. In this connection, I refer you to the letter from the Deputy Minister of Justice to Senator Forsey which is dated October 28, 1975. For the same reasons, I am unable to comment on the Committee's view of the Bill of Rights 1689, I William and Mary (session 2) chapter 2.

[Interpretation]

Le 2 septembre 1975

Monsieur Jacques Roy  
Directeur du contentieux  
Ministère des Affaires indiennes et du Nord.

Objet: DORS/74-431, Décret visant la Teslin Exploration Limited

Monsieur,

Le 26 juin dernier, le Comité a étudié le décret susmentionné (33:34). On a noté que le crédit n° 7a) de la Loi des subsides n° 9 de 1966 accordait «des subventions d'aide à l'expansion des ressources minières dans les régions septentrionales à des particuliers et à des corporations» et que le Règlement sur l'aide à l'exploration minière dans le Nord a été édicté conformément à cette disposition habilitante. Toutefois, le présent décret ne tient pas compte du paragraphe 11c) de ce règlement, dans le cas de la cession par la Teslin Exploration Limited à Vittorio Ghitti des permis d'exploration à la recherche de gisements de houille dans les terres territoriales, portant les numéros 10, 11 et 12. Le Comité est d'avis que puisque les dispenses ne sont pas permises à moins qu'elles ne soient autorisées clairement par une loi écrite (déclaration des droits, 1689) le présent décret ne peut être considéré valide à moins que l'expression «subventions à des particuliers et à des corporations» signifie que le pouvoir d'établir des ensembles particuliers de clauses et de conditions est accordé dans le cas de particuliers et de sociétés précises et non que les clauses et conditions s'appliquent aux subventions accordées conformément au crédit, que ces subventions soient accordées à des particuliers ou à des sociétés.

Le Comité désire connaître l'interprétation que votre ministère fait de l'expression «subventions à des particuliers et à des corporations» de même que les motifs qui appuient cette interprétation.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le conseiller juridique,  
G. C. Eglington

Le 21 janvier 1976

Monsieur G. C. Eglington  
Conseiller  
Comité mixte  
permanent des règlements  
et autres textes réglementaires.

Objet: DORS/74-431, Décret visant la Teslin Exploration Limited

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre datée du 2 septembre 1975 et qui concernait le décret mentionné ci-dessus. Je regrette de ne pas pouvoir vous donner une interprétation de l'expression «accordé à des particuliers et des corporations» qui se trouve au crédit 7a, pour les Affaires indiennes et du Nord, de la Loi portant affectation de crédits #9, 1966, pas plus que les raisons pour lesquelles on a adopté cette interprétation. A ce sujet, je vous renvoie à la lettre datée du 28 octobre 1975 et envoyée par le sous-ministre de la Justice au sénateur Forsey. Pour les mêmes raisons, je ne puis commenter l'opinion du Comité concernant la déclaration des droits de 1689, 1 William and Mary (session 2) chapitre 2.

[Texte]

Yours sincerely,

Jacques Roy,  
Director,  
Legal Services,  
Indian and Northern Affairs.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Eglington, your comments.

**Mr. Eglington:** I think the point at issue is reasonably clear. We wish to give the department an opportunity to justify the dispensation by convincing the Committee that the dispensation was permitted by the words of the enabling statute and Mr. Roy has been unable because of Mr. Thorson's directive to take up the opportunity to explain what was done.

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, once again I wish to go on record as being totally opposed to the kind of reply that we got from Mr. Jacques Roy, the Director of Legal Services of the Department of Indian and Northern Affairs. I think it is absolutely ridiculous to expect this Committee to be able to do its work properly when you get a reply that says in effect, "I am not at liberty to give you an interpretation nor can I give you the reasoning by which the interpretation is adopted and also I am unable to comment on the Committee's views and so on."

This is of no assistance at all and in my view if this is the kind of replies we are going to get there is no point in even questioning the departments. What is the point of sending out a letter asking for assistance and help when you get a reply like this which contains no information, no advice, nothing at all that is of any value to this Committee?

**Mr. Béchard:** But he refers to the letter from the Deputy Minister of Justice to Senator Forsey.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I suppose this is a part of what we will be considering when we actually deal with the Blais motion which of course could be amended in different terms to deal with this sort of situation. So do I take it that the will is that we deal with some kind of motion at our next meeting?

**Mr. Hnatyshyn:** Maybe we should stand it over until . . .

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** And this one should stand over. All right then, this one stands over. We are not satisfied with the response and in some way we intend to show our displeasure and perhaps seek a method of getting a better type of response.

The next item of business is SOR/72-523, the Excise Warehousing Departmental Regulations, before the Committee on September 17, 1975, and in this regard a letter from Mr. Eglington to Mr. Light of October 3 and a reply from Mr. Light of November 13. These documents are printed herewith.

October 3, 1975

F. E. Light, Esq.,  
Chief, Legislation Division,  
Customs Operations Branch,  
Department of National Revenue.

[Interprétation]

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Jacques Roy  
Directeur du contentieux  
Ministère des Affaires indiennes  
et du Nord

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Eglington avez-vous des commentaires?

**M. Eglington:** Il me semble que le sujet en question est relativement clair: nous voulons donner au ministère l'occasion de justifier la dispense en convainquant le Comité que cette dispense était permise aux termes du statut d'autorisation; toutefois M. Roy a été incapable, en raison de la directive de M. Throson, de profiter de cette occasion pour expliquer ce qui s'était passé.

**M. Robinson:** Monsieur le président, j'aimerais signaler encore une fois mon désaccord total avec le genre de réponse que nous a fait parvenir M. Jacques Roy, le directeur du contentieux du ministère des Affaires indiennes et du Nord. Je pense qu'il est absolument ridicule d'espérer que ce Comité réussisse à s'acquitter adéquatement de ses fonctions si les réponses que nous obtenons disent en réalité «je ne suis pas libre de vous donner une interprétation pas plus que je ne puis vous donner la raison qui justifie l'interprétation adoptée ou vous fournir un commentaire sur les opinions du Comité, et ainsi de suite.»

Cela ne nous aide en rien et, à mon avis, s'il doit falloir que nous nous contentions de ce genre de réponses, il est inutile que nous pensions même à poser des questions aux ministères. Quelle est l'utilité d'envoyer une lettre où nous demandons de l'aide, si la réponse que nous obtenons ne contient aucun renseignement, aucun conseil, aucun indice qui soit utile à notre Comité?

**M. Béchard:** Il parle toutefois de la lettre du sous-ministre de la Justice au sénateur Forsey.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je pense qu'il s'agit là d'une partie des questions qui seront soulevées quand nous traiterons de la motion de M. Blais, motion qui peut bien sûr être modifiée à certains endroits pour parer à ce genre de situation. Puis-je donc prendre pour acquis que la volonté du Comité est que nous traitions d'une motion à cet effet lors de notre prochaine réunion?

**M. Hnatyshyn:** Nous pourrions peut-être réserver ce sujet jusqu'à . . .

**Le coprésident (M. McCleave):** Cette question pourrait être réservée. Très bien, nous réservons donc cette question. Nous ne sommes pas satisfaits de la réponse et nous avons l'intention de manifester de quelque manière notre mécontentement et de chercher une méthode qui nous permette d'obtenir une réponse satisfaisante.

La question suivante à l'ordre du jour est le DORS/72-523, Règlement ministériel sur les entrepôts d'accise, soumis au Comité le 17 septembre 1975. A ce sujet, nous disposons d'une lettre de M. Eglington à M. Light, datée du 3 octobre, et de la réponse de M. Light, datée du 13 novembre. Ces documents sont imprimés ici.

Le 3 octobre 1975

F. E. Light  
Chef de la division de la législation  
Direction des opérations douanières  
Ministère du revenu national.



[Text]

Re: SOR/72-523, Excise Warehousing Departmental Regulations

Dear Mr. Light:

The above Regulations were considered on 17th ultimo and the Committee noted the powers conferred upon the "Regional Director", a personage defined as being an officer of the Department of National Revenue appointed to act as a regional director of excise duty. The Excise Act does provide expressly for delegation of powers and the Committee takes the view that the manner of delegation so provided should be followed precisely and exactly. Section 8(2) of the Act empowers the Minister to authorize the Deputy Minister to exercise the Minister's powers, or any of them, under the Act.

By section 64(2) the Minister may likewise authorize a "superior officer" to exercise his powers. A "superior officer" is defined by section 2, as amended, as meaning "the Deputy Minister or any person doing duty as Deputy Minister and any inspector". It is probable that a Regional Director is an inspector, an officer defined as "every inspector of excise who is appointed or authorized to perform the duties of inspector in any defined district or excise division". The Committee wishes to be reassured that the Regional Director is such an inspector.

The Committee considered section 12(3) (a) of the Regulations which confers upon an excise officer the power to determine whether or not a loss in bulk spirits in bond not exceeding 1% of the quantity described in the entry for removal occurred through theft or vandalism, or the failure of the shipper, the transport company or the consignee to exercise reasonable diligence and control over the delivery of the goods to the bonding warehouse. The determination of these questions of law, and of fact, struck the Committee as being a power of a fairly extensive nature. Nonetheless, the Committee, not being aware of the procedures of the Excise, or of the difficulties faced, wishes, before considering the nature of this power further, to be informed more fully of the context of section 12(3) (a), and of the work of the excise officer in relation to loss in bulk spirits. The Committee also wishes to know how such losses usually occur, what percentage loss is common and whether or not any difficulties have been experienced in or complaints made about the determination of the reasons for loss by excise officers.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

Mr. G. C. Eglington,  
Counsel,  
Standing Joint Committee on Regulations and Other  
Statutory Instruments.

November 13, 1975.

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter of October 3, 1975, concerning SOR/72-523, the Excise Warehousing Departmental Regulations and the points raised with respect to powers conferred upon the "Regional Director" and various procedures in relation to the loss of bulk spirits.

[Interpretation]

Objet: DORS/72-523, Règlement ministériel sur les entrepôts d'accise

Monsieur,

Le Comité a entrepris l'étude du règlement mentionné ci-dessus le 17 dernier et il a pris note des pouvoirs conférés au directeur régional, désigné comme étant un agent du Revenu national devant agir comme directeur régional des droits d'accise. La Loi sur l'accise prévoit expressément cette délégation de pouvoirs et le Comité est d'avis que ce mode de délégation devrait être suivi de façon précise et exacte. L'article 8 (2) de la Loi permet au ministre d'autoriser le sous-ministre à exercer ses pouvoirs, en vertu de la Loi.

D'après l'article 64(2), le ministre peut de même autoriser un «fonctionnaire supérieur» à exercer ses pouvoirs. Un «fonctionnaire supérieur» est défini à l'article 2 amendé comme étant «le sous-ministre ou toute autre personne exerçant les fonctions de sous-ministre et tout inspecteur.» Il se peut qu'un directeur régional soit un inspecteur, fonctionnaire défini comme étant «tout inspecteur de l'accise nommé pour exercer les fonctions d'inspecteur dans un district ou dans une division d'accise déterminée ou autorisée à cette fin.» Le Comité souhaiterait voir confirmer que le directeur régional est bien un tel inspecteur.

Le Comité a entrepris l'étude de l'article 12(3)(a) du règlement qui confère à un préposé à l'accise le pouvoir de décider ou non si la perte de spiritueux en vrac qui sont entreposés et qui n'excèdent pas 1 p. 100 de la quantité mentionnée lors de l'entrée des marchandises est attribuée au vol ou au vandalisme, à un manquement de la part de l'expéditeur, de la compagnie de transport ou du consignataire à entreprendre avec rapidité et à contrôler la livraison des marchandises à l'entrepôt. Le fait de décider de ces questions de droit, et de fait, a éveillé l'attention du Comité qui considérait qu'un tel pouvoir de décision était de nature passablement étendue. Néanmoins, le Comité n'étant pas au courant des procédures de l'accise ou des difficultés rencontrées souhaiterait, avant de reprendre l'étude de la nature de ce pouvoir, être informé plus avant du contexte de l'article 12(3)(a) ainsi que du travail effectué par le préposé à l'accise en ce qui a trait aux pertes de spiritueux en vrac. Le Comité souhaite aussi savoir comment de telles pertes se produisent habituellement, quel en est le pourcentage et dans quelles mesures on a eu connaissance de difficultés ou de plaintes quant aux décisions prises par les préposés à l'accise en ce qui a trait aux raisons des différentes pertes.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

Le Conseiller,  
G. C. Eglington

Monsieur G. C. Eglington  
Conseiller  
du Comité mixte permanent des règlements et autres  
textes réglementaires.

Le 13 novembre 1975

Monsieur,

Je me reporte à votre lettre du 3 octobre 1975, concernant le DORS/72-523, Règlement ministériel sur les entrepôts d'accise et aux arguments soulevés en ce qui concerne les pouvoirs conférés au «Directeur régional» et les diverses procédures relatives à la perte de spiritueux en gros.

## [Texte]

The Excise Duty Branch of this Department have advised that the "Regional Director" is an officer of this Department who is appointed to perform the duties of an inspector.

Concerning the question involving loss in bulk spirits as provided in section 12 of the Excise Warehousing Departmental Regulations the following information has been provided by the Excise Duty Branch:

"Bulk spirits may be removed in sealed railway tank cars or highway tank trucks from one distillery to another. The spirits are weighed in a tank scale at the distillery prior to loading and the weight is recorded on the shipping documents. The spirits are weighed again in a tank scale when they are offloaded at the receiving distillery. An allowance of 1% is provided to cover any discrepancy between the two scale weights, because it is realized that the two weights will not be the same for two basic reasons, (i) spirits are lost in wetting down the hoses and the tank cars, (ii) the variables that exist between the two scales that are located in two different distilleries.

If there is evidence of theft or vandalism, such as valves or outlets being forced or tampered with, or if there is evidence of the seals having been removed or forced, then the officer may conclude that the loss was not due to the aforesaid acceptable operational reasons, but due to theft or vandalism or the failure of the shipper, the transfer company, or the consignee to exercise diligence and control over the delivery of the goods. In such a case the officer is authorized to collect Excise duty on the deficiency. To do otherwise would be akin to permit theft or pilferage of in bond spirits up to the amount of 1% of the quantity shipped.

No difficulties have been experienced nor have any complaints been made about the decisions of the Excise officers in these instances."

I trust this will clarify the points raised in your letter. Yours truly.

F. E. Light,  
Chief,  
Legislation Division.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Eglington.

**Mr. Eglington:** In this instance there were two issues, the first was whether or no the regional director to whom rule making power had been delegated could lawfully have the powers and that depended upon whether he was a superior officer within the meaning of the Excise Act, and Mr. Light's letter shows that he is both a superior officer and an inspector and, therefore, can be the recipient of the powers.

The second was to get an explanation for the right of the officer to allow up to 1 per cent loss in the bulk spirits. And the explanation is given and it seems to be entirely reasonable.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you. Are there some questions by members of the Committee on this exchange?

## [Interprétation]

La Direction des droits d'accise du ministère a signalé que «le Directeur régional» est un agent du ministère nommé pour remplir les fonctions d'inspecteur.

En ce qui concerne la question de la perte de spiritueux en gros visée par l'article 12 du Règlement ministériel sur les entrepôts d'accise, la Direction des droits d'accise a fourni les renseignements suivants:

«Les spiritueux en gros peuvent être transportés d'une distillerie à une autre en Wagons-citernes ou en camions-citernes scellés. Les spiritueux sont pesés sur une balance à citerne, à la distillerie, avant d'être chargés et le poids est enregistré sur les documents d'expédition. Les spiritueux sont de nouveaux pesés sur une balance à citerne lorsqu'ils sont déchargés, à la distillerie, qui les reçoit. Un écart de 1 p. 100 est permis pour tenir compte de la différence entre les deux balances car on s'est rendu compte que les poids ne seront pas les mêmes pour deux raisons principales, (i) une partie des spiritueux est perdue par humidification des tuyaux et des citernes, (ii) les écarts qui existent entre deux balances situées dans deux distilleries différentes.

S'il est prouvé qu'il y a eu vol ou vandalisme, par exemple que des valves ou des robinets ont été forcés ou faussés, ou s'il est prouvé que les sceaux ont été retirés ou forcés, l'agent peut alors conclure que la perte n'est pas due aux motifs opérationnels acceptables susdits mais au vol, au vandalisme ou au fait que l'expéditeur, la compagnie de transport ou le destinataire n'ont pas fait preuve de diligence ni exercé le contrôle qu'ils auraient dû sur la livraison de la marchandise. Dans ce cas, l'agent est autorisé à percevoir le droit d'accise sur le poids qui manque; autrement ce serait permettre le vol ou le chapardage des spiritueux en entrepôts, jusqu'à concurrence de 1% de la quantité expédiée.

Dans ces circonstances, nous n'avons rencontré aucune difficulté ni reçu aucune plainte au sujet des décisions prises par les agents d'accise.»

En espérant que ce qui précède éclaircira les arguments soulevés dans votre lettre, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le chef de la Division de la  
Législation  
F. E. Light

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Eglington.

**M. Eglington:** Dans ce cas-ci, il y avait 2 questions. Il s'agissait d'abord de savoir si le directeur régional auquel avaient été délégués les pouvoirs d'établissement des règles pouvait légalement exercer ces pouvoirs; il fallait, pour cela, qu'il soit un fonctionnaire supérieur aux termes de la Loi sur l'accise; la lettre de M. Light indique qu'il est fonctionnaire supérieur aussi bien qu'inspecteur et qu'il peut donc exercer ces pouvoirs.

En deuxième lieu, il nous fallait obtenir une explication du droit de ce fonctionnaire de permettre une perte maximum de 1 p. 100 de la quantité d'alcool en vrac. On nous fournit une explication, et elle semble fort raisonnable.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci. Les membres du Comité souhaitent-ils poser des questions à ce sujet?



[Text]

**Mr. Béchard:** Are you satisfied with the answer, Mr. Eglington?

**Mr. Eglington:** Yes.

**Mr. Robinson:** Now the only point that I want to ask about is with regard to the scale. Should there be this kind of discrepancy?

**Mr. Eglington:** I do not understand. Which scale?

**Mr. Robinson:** Sorry; I may have the wrong one.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** That one was the Excise Warehousing. Perhaps you were considering the next item on Tobacco Departmental Regulations.

• 1120

**Mr. Robinson:** No, Mr. Light's letter of November 13, 1975, when there is a discrepancy allowance of 1 per cent . . .

**Mr. Eglington:** The Committee wanted to know why there was a discrepancy allowance.

**Mr. Robinson:** What I am concerned about is why the scale should be so inaccurate. Supposing you have a large quantity, 1 per cent of a large quantity could amount to quite a number of . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Your point is the point at the bottom of the first page of Mr. Light's letter, is it not, the last couple of lines there, Mr. Robinson?

**Mr. Eglington:**

(ii) the variables that exist between the two scales . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes.

**Mr. Robinson:** Why should there be . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** That is what you are on.

**Mr. Robinson:** Yes, that is the point. Why should there be this kind of discrepancy? It may not mean very much if it is only an ounce or two but when you have a large quantity, it could be quite a substantial amount.

**Mr. Eglington:** More than the 40 ounces.

**Mr. Robinson:** Exactly.

**Senator Lafond:** It is a discrepancy of .5 of 1 per cent at the other end possibly.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes. That is rather curious, is it not, as presumably there are supposed to be proper scales in both places.

**Mr. Robinson:** I have always understood that government scales are inspected periodically for complete accuracy and to allow 1 per cent just does not make any sense to me.

**Mr. Eglington:** The 1 per cent though is not, do you not think, necessarily attributable entirely to discrepancy between the scales; there are the other . . .

[Interpretation]

**M. Béchard:** La réponse fournie vous satisfait-elle, monsieur Eglington?

**M. Eglington:** Oui.

**M. Robinson:** La seule question que j'aimerais poser a trait à la balance. Doit-il y avoir ce genre de différence?

**M. Eglington:** Je ne comprends pas. Quelle balance?

**M. Robinson:** Excusez-moi; je ne traite peut-être pas du bon sujet.

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous traitons des entrepôts d'accise. Vous étudiez peut-être l'article suivant, le Règlement ministériel sur le tabac.

**M. Robinson:** Non. Il s'agit bien de la lettre de M. Light, datée du 13 novembre 1975, où il mentionne qu'un écart de 1 p. 100 est permis . . .

**M. Eglington:** Le Comité voulait savoir pourquoi cet écart était permis.

**M. Robinson:** Selon cette raison, la balance devrait manquer de précision. En supposant que la quantité soit importante, 1 p. 100 d'une grande quantité peut représenter un grand nombre de . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Le sujet dont vous parlez est mentionné à l'avant-dernier paragraphe de la première page de la lettre de M. Light, n'est-ce pas, monsieur Robinson?

**M. Eglington:**

(ii) les écarts qui existent entre deux balances . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui.

**M. Robinson:** Pourquoi devrait-il y avoir . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est de cela que vous parlez.

**M. Robinson:** Oui, c'est bien de cela. Pourquoi devrait-il y avoir un écart de ce genre? Cela peut bien n'être pas grand chose s'il ne s'agit que d'une ou deux onces, mais, pour de vastes quantités, cela pourrait représenter une proportion considérable.

**M. Eglington:** Plus que 40 onces.

**M. Robinson:** Exactement.

**Le sénateur Lafond:** Il s'agit peut-être d'un écart de ½ p. 100 à l'autre bout.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui. C'est curieux, en effet; il devrait pourtant y avoir des balances adéquates aux deux endroits.

**M. Robinson:** J'ai toujours compris qu'on inspecte périodiquement les balances du gouvernement pour en vérifier la précision et je ne vois pas comment on pourrait permettre un écart de 1 p. 100.

**M. Eglington:** Ne pensez-vous pas, toutefois, que cet écart de 1 p. 100 n'est pas entièrement attribuable à des différences entre deux balances; il y a l'autre . . .

[Texte]

**Mr. Robinson:** You are not going to tell me it evaporates?

**Mr. Eglington:** I beg your pardon?

**Mr. Robinson:** You are not going to tell me the spirits evaporate?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes, they do.

**An hon. Member:** Yes, they do indeed.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Sometimes they are man helped in the evaporation but they do evaporate.

**Mr. Eglington:** And obviously some gets lost in the hoses and the tank cars.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes. And there is a certain spillage too as the Clerk points out.

**Mr. Eglington:** Somebody puts their foot onto the scale.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Is it a serious point really, Mr. Robinson?

**Mr. Robinson:** No, I do not think so.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right. Perhaps having satisfied ourselves beyond most reasonable doubt...

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mr. Robinson, the connoisseur, was speaking there perhaps.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** SOR/75-16—Tobacco Departmental Regulations, before us originally on September 17, 1975 and the letter here is from Mr. Eglington to Mr. Light of September 19 and the reply of January 20 and these are printed herewith.

September 19, 1975

F. E. Light, Esq.,

Chief, Legislation Division,  
Customs Operations Branch,  
Department of National Revenue.

Re: SOR/75-16, Tobacco Departmental Regulations

Dear Mr. Light:

The Committee considered the above Regulations at its meeting of 17th September and also considered the several Guidelines for Tobacco Operations (ED 209-3, ED 209-4, ED 209-6, ED 209-7, ED 209-8, ED 209-9 and ED 209-10) which you were kind enough to send to me on the 11th March.

As you are aware, the Committee has been much perplexed by the Definition of a Statutory Instrument, and I have been instructed to enquire of Customs and Excise why it is that these Guidelines (and any similar Guidelines governing other portions of the Revenue's operations) are not regarded as statutory instruments.

I realize that this request may cause you a great deal of difficulty and if it should be the case that it ought to be referred to the Legal Advisers to the Privy Council Office I shall be happy to do so.

[Interprétation]

**M. Robinson:** Vous n'allez pas me dire que cela s'évapore?

**M. Eglington:** Pardon?

**M. Robinson:** Vous n'allez pas me dire que l'alcool s'évapore?

**Le coprésident (M. McCleave):** Mais oui, il s'évapore.

**Une voix:** Oh oui, en effet.

**Le coprésident (M. McCleave):** Il y a parfois quelqu'un qui collabore à cette évaporation, mais il reste quand même que l'alcool s'évapore.

**M. Eglington:** Il y a évidemment une certaine quantité qui se perd dans les tuyaux et dans les réservoirs.

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui. Il y a peut-être aussi une certaine quantité qui risque de se répandre, comme l'a dit le greffier.

**M. Eglington:** Ou quelqu'un qui met son pied sur la balance.

**Le coprésident (M. McCleave):** Pensez-vous réellement que ce soit un point important, monsieur Robinson?

**M. Robinson:** Non, je ne pense pas.

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien. Maintenant que nous avons dissipé tout doute à ce sujet...

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est probablement en connoisseur que M. Robinson parlait.

**Le coprésident (M. McCleave):** Le DORS/75-16, Règlement ministériel sur le tabac, soumis au Comité le 17 septembre 1975; à titre de documentation nous disposons d'une lettre de M. Eglington à M. Light, datée du 19 septembre, et de la réponse, datée du 20 janvier; ces documents sont imprimés ici.

Le 19 septembre 1975

M. F. E. Light,

Chef, Division de la législation  
Direction des Opérations douanières  
Ministère du Revenu national

Objet: DORS/75-16, Règlement ministériel sur le tabac

Monsieur,

Le Comité a étudié le règlement sus-mentionné lors de sa réunion du 19 septembre et les directives visant les opérations du tabac (ED 209-3, ED 209-4, ED 209-6, ED 209-7, ED 209-8, ED 209-9 et ED 209-10) que vous avez eu l'amabilité de m'envoyer le 11 mars.

Comme vous le savez, le Comité s'est beaucoup préoccupé de la définition de «texte réglementaire» et on m'a demandé de m'informer auprès des Douanes et Accise afin de savoir pourquoi ces directives (et toute autre directive semblable régissant d'autres aspects des opérations du Revenu) ne sont pas considérées comme des textes réglementaires.

Je me rends compte que cette demande peut vous poser de grands problèmes et je serai heureux de la renvoyer aux conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé, s'il y a lieu.



[Text]

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

January 20, 1976

Mr. G. C. Eglington,  
Counsel,  
Standing Joint Committee on Regulations  
and Other Statutory Instruments.

Dear Mr. Eglington,

This is further to my interim reply of October 6th to your letter of September 19th, concerning the Guidelines for Tobacco Operations and similar departmental guidelines governing other portions of the Department's operations.

The purpose of departmental guidelines, which are prepared and published along with regulations, orders, etc., is to offer clarification and guidance to the officers who are ultimately charged with the administration of these various regulations and orders, and also to provide information to the general public with respect to such matters as documentation and procedure. More specifically, they are intended to provide:

(a) a guide to administrative practices and procedures respecting the application of the law and pertinent regulations and orders;

(b) guidance in the preparation and presentation of documentation required pursuant to the law or regulations and orders.

I have made reference to "the law" in the foregoing paragraph and I wish to explain that there are many statutes and regulations which are the subject of departmental guidelines. The Department is wholly responsible for the administration of the Customs Act, Customs Tariff, Anti-Dumping Act, Excise Act and Excise Tax Act, and the regulations and orders pursuant thereto. As well, the department is responsible for a portion of the administration of over sixty other statutes that regulate, control or prohibit the importation, exportation, and, in some cases, the domestic manufacture of goods.

Based on the purposes and content of departmental guidelines as categorized above, the department is of the opinion that the Guidelines for Tobacco Operations and similar publications are not statutory instruments. However, we are aware of the difficulties of interpreting or defining what a statutory instrument is, and, should you wish a more definitive answer than I have been able to give, I agree that the Guidelines might best be referred to the Legal Advisors to the Privy Council Office.

Please accept my apologies for the delay in replying to your letter.

Yours truly,

F. E. Light,  
Chief,  
Legislation Division.

[Interpretation]

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington  
Conseiller

Le 20 janvier 1976

Monsieur G. C. Eglington  
Conseiller  
Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires.

Monsieur,

La présente fait suite à ma réponse provisoire du 6 octobre à votre lettre du 19 septembre, concernant les Directives des opérations dans le domaine du tabac et les directives ministérielles semblables régissant d'autres secteurs des activités du ministère.

Les lignes directrices ministérielles, qui sont préparées et publiées avec les règlements, ordonnances, etc., veulent éclairer et guider les fonctionnaires qui, en dernier ressort, sont chargés de l'application de ces divers règlements et ordonnances, et renseigner le grand public sur des questions de documentation et de procédure. Plus précisément, elles se veulent:

(a) un guide des procédures et pratiques administratives concernant l'application de la loi et des règlements et ordonnances qui s'y rapportent;

(b) un guide pour la préparation et la présentation des documents requis conformément à la loi ou aux règlements et ordonnances.

J'ai mentionné «la loi» dans le paragraphe ci-haut, et je désire souligner que de nombreux statuts et règlements font l'objet de directives ministérielles. Le ministère est entièrement responsable de l'application de la Loi sur les douanes, du Tarif des douanes, de la Loi antidumping, de la Loi sur l'accise et de la Loi sur la taxe d'accise, de même que des règlements et ordonnances qui s'y rapportent. Le Ministère est aussi chargé d'appliquer, en partie, quelque soixante autres statuts qui régissent, contrôlent ou interdisent l'importation et, dans certains cas, la fabrication domestique de certains biens.

Se fondant sur les objectifs et le contenu des lignes directrices ministérielles, telles que présentées ci-dessus, le Ministère est d'avis que les Directives des opérations dans le domaine du tabac et autres publications semblables ne sont pas des textes réglementaires. Toutefois, nous sommes conscients des difficultés que présente l'interprétation ou la définition d'un texte réglementaire, et si vous désiriez une réponse plus précise que celle que j'ai pu vous donner, je suis d'avis qu'il serait préférable de rapporter ces directives aux conseillers juridiques du bureau du Conseil privé.

Je vous prie d'excuser le retard que j'ai mis pour répondre à votre lettre.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le chef de la  
division de la législation,  
F. E. Light.

## [Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Eglington.

**Mr. Eglington:** In this instance—Mr. Light, having furnished copies of the guidelines which were distributed to the Committee earlier—I was asked as to whether or not in departments were statutory instruments. Mr. Light has written back to say in their view, they are not, but he appreciates the difficult problem and perhaps we should take it up with the Legal Advisers to the Privy Council Office. The explanation that is given as to why they are not statutory instruments is the sort of explanation, a little more filled out, that we have been getting from other departments and it is not entirely satisfactory, I do not think, at least until it is explained to us properly by the Legal Advisers to the Privy Council Office as I have committed to do so.

It is all very well to say that these guidelines are merely guides for administrative practices and procedures but in Mr. Light's own words they are guides respecting the application of the law. Just to give you one example that rather jumps out of the pages of these guidelines—most of which are concerned with apparently trivial matters of licking on stamps and the colour of Tobacco stamps and filling out forms and sending them in—in one of the guidelines there is a power given to the Regional Director of Excise to dispense from a provision of the regulations. The particular provision of the regulations from which he may dispense contains within it a provision that the subsection involved may be held not to apply if the control and accounting procedures are such as are prescribed by the Minister. But the wording of the power given to the Regional Director to dispense is not confined to the wording of the regulation and it is much more extensive. In any event, it is his opinion and not that of the Minister. So there would appear to be at least one example of subordinate law making in the guidelines and perhaps we should take the whole matter up further with the Privy Council Office.

**Mr. Robinson:** I think that is a good suggestion. In accordance with the recommendation of Mr. Light—I assume it is a recommendation when he mentions it—that we should take it up with the Privy Council Office, I would suggest that we do so then.

• 1125

**Mr. Eglington:** These guidelines are, incidentally, not secret guidelines like the immigration ones, they are public documents. Mr. Light says in the second paragraph of his letter that they serve also to provide information to the general public, and they are freely available.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you.

**M. Béchard:** Monsieur le président...

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Béchard.

**M. Béchard:** ... je reviens encore sur la définition de *Statutory Instruments*. Je suis très surpris, et je le répète, car je l'ai déjà dit, de nous trouver après presque 3 ans de délibérations au sein de ce comité sans savoir ce que c'est que *Statutory Instruments*. Je ne sais pas ce que c'est: «Instruments statutaires» en français!

Est-ce que l'on ajoute chaque année, ou quand cela fait notre affaire, des éléments nouveaux à cette définition-là? Je ne sais pas pourquoi tant au Parlement du Canada que dans les ministères nous n'arrivons pas à trouver une définition à *Statutory Instruments*.

## [Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Eglington.

**M. Eglington:** Dans ce cas-ci—M. Light ayant fourni des exemplaires des lignes directrices, les quels ont été distribués au Comité antérieurement—on m'a demandé de vérifier auprès du ministère si les directives sont considérées comme des textes réglementaires. M. Light m'a répondu par la négative, mais il se rend compte de nos difficultés; peut-être devrions-nous déferer la question aux conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé. Les raisons alléguées pour ne pas les considérer comme des textes réglementaires ressemblent, en plus étoffé, aux explications que nous ont fournies d'autres ministères et je ne pense pas qu'elles soient entièrement satisfaisantes, du moins tant que les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé ne nous auront pas fourni d'explications adéquates, comme je leur ai demandé de le faire.

Il est bien trop facile de dire que ces lignes directrices constituent des directives quant aux pratiques et procédures administratives, mais comme le dit M. Light lui-même, ce sont des guides concernant l'application de la loi. Pour vous donner simplement un exemple frappant qui découle de ces lignes directrices, lignes directrices qui portent pour la plupart sur des questions apparemment banales—on parle de lécher les timbres, de la couleur des timbres sur les paquets de tabac, de la manière de remplir les formules et de les envoyer—une de ces lignes directrices autorise le directeur régional de l'accise à faire abstraction d'une des dispositions des règlements. Cette disposition précise que le paragraphe concerné peut ne pas s'appliquer si les procédures de contrôle et de comptabilité sont telles que prescrites par le ministre. Mais la formulation du pouvoir dont jouit le directeur régional, à savoir ignorer cette disposition, ne s'arrête pas à la formulation du règlement et va beaucoup plus loin. De toute façon, il ne s'agit là que de son opinion et non de celle du ministre. Il semble donc qu'il y aurait au moins un exemple d'établissement subordonné de la loi dans les lignes directrices et nous devrions peut-être porter toute la question à l'attention du Bureau du Conseil privé.

**M. Robinson:** Je pense que c'est une bonne suggestion. En accord avec la recommandation de M. Light—je suppose qu'il s'agit bien d'une recommandation—je pense que nous devrions soumettre la question au Bureau du Conseil privé, et je propose que nous le fassions.

**M. Eglington:** Ces directives incidemment, ne sont pas secrètes comme celles de l'immigration; ce sont des documents publics. Dans le deuxième paragraphe de sa lettre M. Light dit qu'elles servent également à renseigner le public et qu'elles sont donc disponibles pour tout le monde.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci.

**Mr. Béchard:** Mr. Chairman...

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Béchard.

**Mr. Béchard:** I would like to come back once again to this definition of *Statutory Instruments*. I am very surprised, and I state again, as I have said it in the past, that after three years of discussing this matter in Committee I still do not know what is meant by *Statutory Instruments* or by «Instruments statutaires» in French!

Do we add new elements to the definition from year to year or whenever it suits us? I do not see why we in Parliament as well as the departments do not settle on definition of *Statutory Instrument*.



[Text]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Eh bien, nous avons la définition du bureau du Conseil privé, mais c'est une définition qui ne définit pas ...

**M. Béchard:** Oui.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** ... mais ajoute à la confusion générale.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I am always prepared to sum up this issue boldly and say that we know what the definition of a statutory instrument is, but nobody else does. It is the part that we still have to tackle before making a report to our bosses on this.

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, I think you are bringing up a very valid point that if we are going to make a report later on maybe what we should do is indicate what in our view we feel is the proper definition for a statutory instrument.

**Mr. Béchard:** And from now on that would be it.

**Mr. Robinson:** Yes.

**Mr. Eglington:** We tried to do that. In one of those memorandums that were put out there were certain manners in which the Committee may care to go about doing that. Perhaps we should go back to that topic at some point and reconsider it.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** We have to, that is question number one.

**Mr. Robinson:** Maybe this could be considered by the Steering Committee at their next meeting.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right. We will have a Steering Committee meeting to make a recommendation as to how we proceed with this problem that continues to haunt us.

**Mr. Hnatyshyn:** There seems to be a discrepancy in my material here because we have dealt with cigarettes and whiskey, but I do not see anything about wild, wild women in the regulations in this material so possibly the Clerk could have that looked after.

**Senator Riley:** We have a Special Committee of the Senate on that. Senator Côtteau is Chairman of it.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The next document before us, the next matter before us, is SOR/74-397—Protection of Privacy Regulations printed herewith, with the comment of our Counsel. Mr. Eglington.

SOR/74-397

## PROTECTION OF PRIVACY REGULATIONS

Criminal Code

P.C. 1974-1470

December 8, 1975

*A Curiosity*

Section 178.23 of the Criminal Code includes the words:

[Interpretation]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** We do have the Privy Council's definition, but it is a definition that does not define ...

**Mr. Béchard:** Yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** ... but which adds to the general confusion.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je suis toujours prêt à donner un résumé de cette question et à dire que nous savons quelle est la définition d'un instrument statuaire, mais que personne d'autre ne le sait. Cela fait partie de la tâche que nous devons aborder avant de soumettre un rapport à ce sujet à nos patrons.

**M. Robinson:** Monsieur le président, je pense que vous avez raison, car si nous devons plus tard soumettre un rapport, nous devrions peut-être formuler la bonne définition d'un instrument statuaire.

**M. Béchard:** Qui serait ensuite la définition définitive.

**M. Robinson:** Oui.

**M. Eglington:** Nous avons essayé de le faire. Une des notes de service qu'on a distribuées indique certaines façons dont le Comité pourrait le faire. Nous devrions peut-être y revenir encore une fois pour revoir le problème.

**Le coprésident (M. McCleave):** Il le faut, c'est la question primordiale.

**M. Robinson:** Le Comité directeur pourrait peut-être en discuter lors de la prochaine réunion.

**Le coprésident (M. McCleave):** D'accord. Nous aurons une réunion du Comité directeur qui va recommander la façon dont nous devrions aborder ce problème qui nous hante.

**M. Hnatyshyn:** Il me semble qu'il y a quelque chose qui manque dans notre documentation, parce que nous avons traité des cigarettes et du whisky, mais je ne vois rien qui porte sur les femmes légères dans ces règlements-ci, et le greffier pourrait peut-être s'occuper de cette question.

**Le sénateur Riley:** Nous avons un comité spécial au Sénat qui traite de cette question. Le président du comité est le sénateur Côtteau.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Le prochain document que nous avons devant nous, est le DORS 74-397—Règlement sur la protection de la vie privée, imprimé ici avec les commentaires de notre conseiller. Monsieur Eglington.

DORS/74-397

## RÈGLEMENT SUR LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE

Code criminel

C.P. 1974-1470

Le 8 décembre 1975

*Fait insolite*

L'article 178.23 du Code criminel comprend les mots suivants:

## [Texte]

“(1) The Attorney-General of the province—shall, in a manner prescribed by regulation, certify to the court that issued the authorization that such person has been notified.

(2) Subsection (1) does not apply . . .

(b) where the Attorney-General—certifies within the said ninety days in a manner prescribed by regulation . . .”

The present Regulations constitute the prescribed manner for the purposes of subsections (1) and (2)(b).

Section 178.23 is silent as to who is to make the regulations, or rather who is to prescribe by regulation. The Criminal Code contains no general provision to the effect that, for example, “the Attorney-General may prescribe anything that is to or may be prescribed under this Act.”

The Department of Justice takes the view that where an Act is silent as to the person who is to have power to make a regulation that power is inherently vested in the Governor in Council. Otherwise the intention of Parliament will be frustrated by a slip in drafting, in this instance occurring by additions in Committee, without benefit, one assumes, of the advice of one of the Law Officers.

**Mr. Eglington:** Thank you, Mr. Chairman. I do not know that I have anything to add to what is already on the paper to be printed. There appears to have been a slip in the passage of the Bill through the House of Commons, and the Committee of the House of Commons, and there was no person named as the regulation-making authority. The Privy Council Office takes the view that the regulations may still be made and that where the Act is silent as to who is to make them, it is the Governor in Council.

**Mr. Robinson:** Should we not ask that the section be amended to indicate that the Governor in Council has the power?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I should think so. Are there any other questions?

Next is SOR/75-499—Gasoline Excise Tax Regulations. There is a brief comment by our Counsel. I doubt whether we need to say anything very much about this, Mr. Counsel.

**Mr. Robinson:** Why could we not ask to have it amended so as to have the power to enforce it?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I cannot find that in this particular document. Am I looking at the wrong thing?

• 1130

**Mr. Eglington:** It is SOR/75-499.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** SOR/75-499 I thought it was. I did not see any problem in the rules there, but . . .

**Mr. Eglington:** The point that in a way does arise, and which has arisen several times before, is the correct recital of the relevant statute. Now I am still labouring away—sometimes in these matters I feel like Atlas who labours away, or Hercules rather—trying to get these things sorted out at the Privy Council Office, and the reliance is always placed on the Interpretation Act which says that an act may be referred to by its short title and without the regnal year or the year of the session.

## [Interprétation]

«(1) Le procureur général de la province . . . doit, de la façon prescrite par règlement, certifier au tribunal qui a octroyé l'autorisation que cette personne a été avisée.

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas . . .

(b) lorsque le procureur général . . . certifie dans ledit délai de quatre-vingt-dix jours, de la façon prescrite par règlement . . .»

Le présent règlement constitue la façon prescrite aux termes des paragraphes (1) et (2)(b).

L'article 178.23 ne mentionne pas qui doit édicter le règlement, ou plutôt, qui doit prescrire par règlement. Le Code criminel ne comporte aucune disposition générale à l'effet que, par exemple, «le procureur général peut prescrire tout ce qui doit ou peut être prescrit en vertu de cette loi.»

Le ministère de la Justice est d'avis que, lorsqu'une loi ne mentionne pas la personne qui est autorisée à édicter un règlement, ce pouvoir est automatiquement conféré au gouverneur en conseil. Autrement, l'intention du Parlement sera contrecarrée par une erreur de rédaction, qui survient dans ce cas-ci par des ajouts en Comité, sans que, l'on suppose, l'un des officiers de justice n'ait donné son avis.

**M. Eglington:** Merci, monsieur le président. Je n'ai rien à ajouter. Lors de l'adoption du bill à la Chambre des communes et au Comité permanent de la Chambre, on semble avoir oublié de nommer la personne qui doit édicter le règlement. Le bureau du Conseil privé est d'avis que l'on peut quand même édicter le règlement et que lorsque la loi ne mentionne pas qui doit édicter les règlements c'est le gouverneur en conseil qui le fait.

**M. Robinson:** Ne devrions-nous pas demander que cet article soit modifié afin d'indiquer que le gouverneur en conseil est la personne responsable?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je crois que oui. D'autres questions?

Passons au DORS/75-499—Règlement de la taxe d'accise sur l'essence. J'ai lu un bref commentaire de notre conseiller. Je doute que nous ayons grand chose à dire à ce sujet, monsieur Eglington.

**M. Robinson:** Pourquoi ne pourrions-nous pas demander qu'il soit modifié, afin qu'on ait le pouvoir de le mettre en vigueur?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je ne trouve pas cela dans ce document-ci. Est-ce que j'étudie le mauvais document?

**M. Eglington:** C'est le DORS/75-499.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Le DORS/75-499, c'est ce que je pensais. Je ne vois pas de problème, mais . . .

**M. Eglington:** C'est une question qui est revenue souvent auparavant et, qui a trait à la citation correcte de la Loi qui s'applique. Je puis dire que je fais un travail de géant pour essayer de démêler tout cela au bureau du Conseil privé, je suis une sorte d'Atlas ou d'Hercule; on me renvoie toujours à la Loi d'interprétation, qui stipule qu'une loi peut-être citée par son titre abrégé et qu'on peut omettre l'année du règne ou l'année de la session.



[Text]

The view that we have taken is that we need not be bound by this minimum requirement and we would like the correct reference put in the act. This is an example where confusion would arise, because if somebody were even to be able to ferret out Section 47 of the Excise Tax Act they would not find it in the blue statutes, and in any event it has been repealed and replaced since.

**Mr. Hnatyshyn:** What is the attitude they take over in the Privy Council Office?

**Mr. Eglington:** Their attitude is that they need only recite the act by reference to its short title, and that they are not bound to do any more. Now maybe they are not bound to do any more, but it would be singularly helpful if they did.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** But it is the sort of thing they ought to do with it. It is a piece of sloppy work, that is what it is. These things are not drafted, presumably, for the pleasure of the officials in any department, they are drafted to give the public or the members of the public concerned some idea of what is going on, and it ought not to be necessary for a member of the public—as we have said, I think, a great many times before—to go searching around and then hire a lawyer to find out what the dickens has happened to Section—whatever it is—47, which does not seem to say anything about the thing he is dealing with. I think it is most unsatisfactory and incompetent work, and they need to have their knuckles severely rapped for it until they learn to do better. It is not a thing that should be so very difficult for them to do; any competent clerk should be able to handle it.

Anything else on that one?

Now the next one is a great bundle of complicated documents: SOR/73-380, SOR/73-478, SOR/73-610, SOR/74-260, SOR/74-391, SOR/75-473—National Energy Board Part VI Regulations, Amendments I must confess that although I read these documents and looked at Counsel's comments on them, my head swam. I think they all ought to be printed herewith, and I should ask Counsel to simplify perhaps for us if he can some of the erudite and complex comments that he made upon them.

SOR/74-391

NATIONAL ENERGY BOARD PART VI REGULATIONS, amendment

National Energy Board Act

P.C. 1974-1457

November 19, 1975

SOR/73-380, SOR/73-478, SOR/73-610, SOR/74-260, SOR/74-391

The enabling power here recited, section 85, forms an integral part of Part VI of the Act which governs exports and imports of gas, power and oil and which reads as follows:

PART VI  
EXPORTS AND IMPORTS  
*Gas and Power*

[Interpretation]

Nous maintenons, pour notre part, que ce n'est là qu'un minimum et que la citation correcte devrait être incluse dans la loi. Le cas présent est un bon exemple, puisque si quelqu'un cherchait l'article 47 de la Loi sur la taxe d'accise, il ne pourrait rien trouver dans les Statuts révisés; de toute façon, l'article en question a été abrogé depuis.

**M. Hnatyshyn:** Quelle est l'attitude depuis au bureau du Conseil privé?

**M. Eglington:** On prétend qu'il suffit de citer la loi par son titre abrégé et qu'on n'est pas obligé de faire plus. On n'est pas obligé de faire plus, c'est vrai, mais ce serait très utile.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est ce qu'il faudrait faire; pour l'instant, ce n'est qu'un travail bâclé. Ces règlements ne sont pas rédigés pour le simple plaisir des fonctionnaires des ministères; ils doivent pouvoir éclairer le public en général sur ce qui se passe. Il ne devrait pas être nécessaire pour un simple citoyen, et nous l'avons dit à plusieurs reprises, de chercher lui-même et d'être obligé d'engager un avocat pour trouver le fameux article 47, qui de toute façon n'a pas grand-chose à voir avec la question qui est soulevée ici. Les rédacteurs ont fait un travail tout à fait inacceptable et ils méritent de se faire taper sur les doigts s'ils ne s'améliorent pas. Ce ne devrait pas tellement être difficile de faire quelque chose; n'importe quel commis un peu compétent pourrait s'en charger.

Y a-t-il d'autres observations?

Nous passons à toute une série de documents assez complexes: DORS/73-380, DORS/73-478, DORS/73-610, DORS/74-260, DORS/74-391, DORS/75-473—Loi sur l'Office national de l'énergie, Règlements, Partie VI, Modifications. Je dois admettre que je n'ai pas compris grand-chose même si j'ai lu les documents en question et examiné les commentaires du conseiller juridique. Je pense qu'il faut annexer le tout, mais je voudrais que le conseiller juridique essaie de résumer un peu ses commentaires érudits et complexes.

DORS/74-391

OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE PARTIE VI  
RÈGLEMENT—Modification

Loi sur l'Office national de l'énergie

C.P. 1974-1457

Le 19 novembre 1975

DORS/73-380, DORS/73-478, DORS/73-610, DORS/74-260, DORS/74-391

Le pouvoir habilitant cité à l'article 85, fait partie intégrante de la Partie VI de la Loi qui régit les exportations et les importations de gaz, d'électricité et de pétrole et se lit comme suit:

PARTIE VI  
EXPORTATIONS ET IMPORTATIONS  
*Gaz et force motrice*

*[Texte]*

"81. Except as provided in the regulations, no person shall export any gas or power or import any gas except under the authority of and in accordance with a licence issued under this Part. 1959, c. 46, s. 81.

*Issue of Licences*

82. (1) Subject to the regulations, the Board may issue licences, upon such terms and conditions as are prescribed by the regulations,

- (a) for the exportation of power or gas, and
- (b) for the importation of gas.

(2) A licence issued under this Part may be restricted or limited as to area, quantity or time or as to class or kind of products.

(3) Every licence issued under this Part is subject to the condition that the person to whom it is issued will comply with the provisions of this Act and the regulations as in force at the date of the issue thereof and as subsequently enacted, made or amended, and will comply with every order made under the authority of this Act, 1959, c. 46, s. 82; 1960-61, c. 52, s. 13.

83. Upon an application for a licence the Board shall have regard to all considerations that appear to it to be relevant and, without limiting the generality of the foregoing, the Board shall satisfy itself that

- (a) the quantity of gas or power to be exported does not exceed the surplus remaining after due allowance has been made for the reasonably foreseeable requirements for use in Canada having regard to the trends in the discovery of gas in Canada; and
- (b) the price to be charged by an applicant for gas or power exported by him is just and reasonable in relation to the public interest. 1959, c. 46, s. 83.

*Revocation and Suspension*

84. (1) Subject to subsection (2) and the regulations, the Board may by order revoke or suspend a licence issued under this Part if, in the opinion of the Board, the person to whom it was issued has violated or failed to comply with any term or condition thereof.

(2) No order shall be made under this section unless notice has been given to the holder of the licence who is alleged to have violated or failed to comply with any term or condition thereof and an opportunity has been afforded to him of being heard. 1959, c. 46, s. 84.

*Regulations*

85. The Governor in Council may make regulations for carrying into effect the purposes and provisions of this Part and, without restricting the generality of the foregoing, may make regulations respecting

- (a) the information to be furnished by applicants for licences and the procedure to be followed in applying for licences and in issuing licences;

*[Interprétation]*

81. Sauf ce que prévoient les règlements, une personne ne doit exporter du gaz ou de la force motrice, ou importer du gaz, que sous l'autorité et conformément à une licence délivrée selon la présente Partie. 1959, c. 46, art. 81.

*Délivrance de licences*

82. (1) Sous réserve des règlements, l'Office peut délivrer des licences, aux conditions que prescrivent les règlements,

- a) pour l'exportation de la force motrice ou du gaz, et
- b) pour l'importation du gaz.

(2) Une licence délivrée selon la présente Partie peut être restreinte ou limitée à l'égard de la région, de la quantité ou de l'époque ou relativement à la catégorie ou nature des produits.

(3) Chaque licence délivrée sous le régime de la présente Partie est assujettie à la condition que la personne à qui elle est délivrée devra se conformer aux dispositions de la présente loi et des règlements qui sont en vigueur à la date de délivrance de la licence et sont subséquemment édictés, établis ou modifiés, et devra se conformer à toute ordonnance rendue sous l'autorité de la présente loi, 1959, c. 46, art. 82; 1960-61, c. 52, art. 13.

83. Lorsqu'une demande de licence lui est présentée, l'office doit tenir compte de toutes les considérations qui lui semblent pertinentes et, sans restreindre la généralité de ce qui précède, l'office doit s'assurer

- a) que la quantité de gaz ou de force motrice à exporter ne dépasse pas l'excédent après la déduction voulue pour les besoins d'utilisation raisonnablement prévisibles au Canada, eu égard à l'orientation de la découverte du gaz au Canada; et
- b) que le prix devant être exigé par l'auteur de la demande, pour du gaz ou de la force motrice par lui exportés, est juste et raisonnable en fonction de l'intérêt public. 1959, c. 46, art. 83.

*Révocation et suspension*

84. (1) Sous réserve du paragraphe (2) et des règlements, l'Office peut, au moyen d'une ordonnance, révoquer ou suspendre une licence délivrée selon la présente Partie, si l'Office estime que la personne à qui elle a été délivrée en a enfreint l'une quelconque des conditions ou a omis de s'y conformer.

(2) Aucune ordonnance ne doit être rendue aux termes du présent article à moins qu'un avis n'ait été donné au titulaire de la licence qui, d'après ce qu'on allègue, en a enfreint l'une des conditions ou a omis de s'y conformer, et à moins qu'on ne lui ait fourni l'occasion de se faire entendre. 1959, c. 46, art. 84.

*Règlements*

85. Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements pour l'accomplissement des fins et dispositions de la présente Partie et, sans restreindre la portée générale de ce qui précède, il peut en établir en ce qui regarde

- a) les renseignements que doivent fournir les demandeurs de licences et la procédure à observer pour la demande et la délivrance de licences;



## [Text]

(b) the duration of licences, not exceeding twenty-five years, from a date to be fixed in the licence, the quantities that may be exported or imported under licences and any other terms or conditions to which licences may be subject;

(c) units of measurement and measuring instruments or devices to be used in connection with the exportation of gas or power or the importation of gas;

(d) the inspection of any instruments, devices, plant, equipment, books, records or accounts or any other thing used for or in connection with the exportation of gas or power or the importation of gas; and

(e) reports or other information to be supplied by persons to whom licences have been issued and any other matter associated with their use. 1959, c. 46, s. 85.

*Penalties*

86. (1) Every person who violates any of the provisions of this Part or the regulations made under this Part is guilty of an offence punishable on summary conviction.

(2) Every person who violates section 81 is guilty of a separate offence for each day on which such violation takes place. 1959, c. 46, s. 86.

*Extension to Oil*

87. (1) The Governor in Council may by proclamation extend the application of this Part to oil.

(2) Upon the issue of a proclamation under subsection (1), the expression "oil or gas" shall be deemed to be substituted for the expression "gas" wherever it occurs in this Part and in section 88.

(3) The Governor in Council may by regulation exempt any class of oil or oil products or any area from the operation of all or any of the provisions of this Part.

(4) A proclamation issued under this section shall be laid before both Houses of Parliament as soon as may be after it is issued, and a notice of motion in either House signed by ten members thereof and made in accordance with the rules of that House within seven days of the day the proclamation was laid before that House, praying that the proclamation be revoked, shall be debated in that House at the first convenient opportunity within the four sitting days next after the day the motion in that House was made; and if both Houses of Parliament resolve that the proclamation be revoked, it shall cease to have effect and the provisions of this Part shall thereupon cease to be applicable to oil. 1959, c. 46, s. 87; 1960-61, c. 52, s. 14.

## 1. SOR/73-380, SOR/73-610, SOR/74-391

At first sight these two amending regulations would appear to run counter to the plan of Part VI in that the Board is being empowered to authorize certain exports and imports upon such terms and conditions as it sets whereas Part VI contemplates exports and imports in accordance with licences issued by the Board containing terms and conditions prescribed in regulations made by the Governor in Council pursuant to section 85(b).

## [Interpretation]

b) la durée des licences, d'au plus vingt-cinq ans à compter d'une date qui sera fixée dans la licence, les quantités exportables ou importables en vertu de licences et toutes autres modalités ou conditions auxquelles elles peuvent être assujetties;

c) les unités de mesure et les instruments ou appareils de mesure employables quant à l'exportation du gaz ou de la force motrice ou à l'importation du gaz;

d) l'inspection de tous instruments, appareils, installation, matériel, livres, registres ou comptes ou de toute autre chose servant ou se rattachant à l'exportation du gaz ou de la force motrice ou à l'importation du gaz; et

e) les rapports ou autres renseignements que doivent fournir les personnes auxquelles des licences ont été délivrées, et toute autre matière liée à leur usage. 1959, c. 46, art. 85.

*Peines*

86. (1) Toute personne qui viole l'une quelconque des dispositions de la présente Partie ou des règlements établis sous son régime, est coupable d'une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité.

(2) Toute personne qui viole l'article 81 est coupable d'une infraction distincte pour chaque jour où cette violation se produit, 1959, c. 46, art. 86.

*Extension de la présente Partie au pétrole*

87. (1) Le gouverneur en conseil peut, par proclamation, étendre l'application de la présente Partie au pétrole.

(2) Dès l'émission d'une proclamation aux termes du paragraphe (1), l'expression «pétrole ou gaz», est censée remplacer l'expression «gaz», chaque fois qu'elle apparaît dans la présente Partie et dans l'article 88.

(3) Le gouverneur en conseil peut, par règlement, exempter de l'application de la totalité ou de l'une quelconque des dispositions de la présente Partie toute catégorie de pétrole ou de produits du pétrole ou toute région.

(4) Une proclamation lancée en vertu du présent article doit être déposée devant les deux Chambres du Parlement le plus tôt possible après qu'elle est lancée, et un avis de motion dans l'une ou l'autre Chambre, signé par dix de ses membres et donné en conformité des règles de ladite Chambre dans un délai de sept jours à compter de la date où la proclamation a été présentée à la Chambre dont il s'agit, demandant la révocation de la proclamation, doit être mis en débat devant ladite Chambre à la première occasion commode dans les quatre jours de séance qui suivent la date où la motion y a été faite. Si les deux Chambres du Parlement adoptent une résolution portant révocation de la proclamation, elle cessera d'être exécutoire, et les dispositions de la présente Partie cesseront alors d'être applicables au pétrole. 1959, c. 46, art. 87; 1960-61, c. 52, art. 14.»

## 1. DORS/73-380, DORS/73-610, DORS/74-391

A première vue, ces deux règlements de modification semblent aller à l'encontre de l'objectif de la partie VI du fait qu'on accorde à l'Office le pouvoir d'autoriser certaines exportations et importations suivant les modalités qu'il établit, tandis que la partie VI prévoit que les exportations et les importations s'effectueront suivant les permis accordés par l'Office qui contiendront les modalités prescrites dans le règlement établi par le gouverneur en conseil conformément à l'article 85(b).

## [Texte]

However, the first six words of section 81 coupled with the general regulatory power—"regulations for carrying into effect the purposes and provisions of this Part"—together constitute sufficient authority for these amending regulations. Section 81 makes it clear that the regulations may specify permitted methods of export and import outside the licence system created by Part VI itself.

## 2. SOR/73-478 and SOR/74-260

These two amendments form part of the licensing scheme envisaged in Part VI of the Act under which the Board issues licences (section 82), subject to the provisions of the regulations, and the Governor in Council sets the terms and conditions for the licences pursuant to section 85(b).

What SOR/73-478 (section 3, page 7) and SOR/74-260 (section 1) purport to do is to sub-delegate to the Board the power to set the terms and conditions to be included in certain licences. That this is sub-delegation of the rule making power conferred on the Governor in Council under section 85(b) of the Act cannot be disputed. That it is at variance with the scheme of Part VI seems obvious. But is it lawful? If it is lawful, is it appropriate or proper?

The argument for legality could be advanced by the Crown in two ways. First, section 82, which empowers the Board to issue licences on terms and conditions prescribed in the regulations, is introduced by the modifying words "subject to the regulations". That is to say, the Board's power is to be exercised not only in accordance with the Act but also subject to any relevant provisions in the regulations. It is obvious that the words "subject to the regulations" must have some meaning, for if they were not there the Board could still issue licences and could only do so upon the terms and conditions prescribed in the regulations. Thus, the Crown might argue, the licensing power is subject to regulations, which may require the Board to set the terms and conditions. It does seem, however, fallacious to argue that the words in question can extend or magnify powers given expressly by the Act when their normal use is to modify and restrict. Because of the presence of those words one would expect to find a regulation *forbidding* the Board to issue a certain licence or any licence in certain circumstances. One would not look for a regulation enhancing the Board's power at the expense of the delegate named by Parliament.

Secondly, the Crown will rely on the use of the word "respecting" in the grant of regulation making power, which in its relevant parts reads:

"The Governor in Council may make regulations ... *respecting* ... other terms and conditions to which licences may be subject;"

It is the Crown's claim that the use of the word "respecting" imports the widest possible regulation making power, including unfettered power to sub-delegate rule making power. Thus, it would be argued here that the form of words fully authorizes the sub-delegation by the Governor in Council to the National Energy Board of the rule making power to prescribe terms and conditions in licences, not only generally as applying to all licences, but in individual cases also. Extracts in support of this position from Mr. Driedger's recent work "The Construction of

## [Interprétation]

Toutefois, les six premiers mots de l'article 86, conjugués au pouvoir réglementaire général—"règlements pour appliquer les buts et les dispositions de cette partie" constituent ensemble une autorisation suffisante pour ces règlements modificateurs. L'article 81 indique clairement que le règlement peut spécifier les méthodes d'exportation et d'importation permises en dehors du système de permis établi par la partie VI elle-même.

## 2. DORS/73-478, DORS/74-260

Ces deux modifications font partie du projet de permis envisagé dans la partie VI de la Loi en vertu duquel l'Office accorde des permis (article 82) sous réserve des dispositions du règlement, et le gouverneur en Conseil établit les modalités des permis conformément à l'article 85(b).

Ce qu'on se propose de faire dans les DORS/73-478 (article 3, page 7) et DORS/74-260 (article 1), c'est de sous-déléguer à l'Office le pouvoir d'établir les modalités qui seront comprises dans certains permis. On ne peut nier le fait qu'il s'agit d'une sous-délégation du pouvoir d'établir des règles conféré au gouverneur en conseil aux termes de l'article 85(b) de la loi. Il est clair que cela entre en conflit avec le projet de la partie VI. Il s'agit donc de savoir si c'est légal? Si ça l'est, est-ce approprié ou convenable?

L'argument qui milite en faveur de sa légalité pourrait être avancé par la Couronne de deux façons. Premièrement, l'article 82, qui habilite l'Office à accorder des permis dont les modalités sont prescrites dans le règlement, est introduit par les mots modificateurs «sous réserve du règlement» c'est-à-dire, que le pouvoir de l'Office doit s'exercer non seulement en conformité de la loi mais également sous réserve de toute disposition pertinente du règlement. Il est clair que les mots «sous réserve du règlement» doivent avoir une signification, car s'ils n'avaient pas été utilisés l'Office pourrait quand même octroyer des permis, mais uniquement suivant les modalités prescrites dans le règlement. Ici, la Couronne peut argumenter que le pouvoir d'accorder des permis est sujet au règlement, qui peut exiger que l'Office établisse des modalités. Toutefois, il semble erroné de prétendre que les mots en question peuvent étendre ou renforcer les pouvoirs donnés formellement par la loi alors que leur usage normal est de modifier et de restreindre. En raison de la présence de ces mots, on pourrait s'attendre à trouver un règlement *défendant* à l'office d'octroyer un certain permis ou tout permis dans certaines circonstances. On ne doit pas s'attendre à ce que le règlement accroisse le pouvoir de l'Office aux dépens du délégué nommé par le Parlement.

Deuxièmement, la Couronne s'en tiendra à l'utilisation de l'expression «en ce qui regarde» lorsqu'il s'agira d'octroyer le pouvoir d'édicter des règlements; le passage correspondant se lit comme suit:

«Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements—*en ce qui regarde*—toutes autres modalités ou conditions auxquelles elles peuvent être assujetties;»

La Couronne prétend que l'utilisation des mots «en ce qui regarde» sous-entend le pouvoir de réglementation le plus large possible, y compris le pouvoir illimité de sous-déléguer un pouvoir de réglementation. Dès lors, on pourrait prétendre que cette expression autorise pleinement le gouverneur en conseil à déléguer à l'Office national de l'énergie le pouvoir d'édicter des règlements qui lui permettent de prescrire les conditions auxquelles les licences peuvent être assujetties, non seulement en général, mais aussi dans certains cas particuliers. Vous trouverez



## [Text]

Statutes" and from the the Privy Council Office submission to the MacGuigan Committee are attached as an Appendix.

It must be remarked that to give such a power to the word "respecting" is to allow it to override what would appear to be the intention of Parliament, namely that the Board should issue licences after a hearing at which it can satisfy itself of certain matters, but that the terms and conditions in the licences should be those set by the Governor in Council. The attribution of such power to the word "respecting" allows sub-delegation of rule making power to the Board. It also allows the Board to set not only terms and conditions that apply to all licences but also terms and conditions which attach to an individual licence only. If Parliament had intended the Board to have such power one would have expected section 82(1) to be cast in quite different terms, e.g.:

"(1) The Board may issue licences upon such terms and conditions as are prescribed by the regulations and upon such additional terms and conditions in any particular case as the Board may see fit to impose

(a) for the exportation . . ."

It probably goes without saying that Speaker's Counsel at Westminster does not share the view of the power of the word "respecting" outlined above. But, as he readily admits, the word is not used in drafting regulatory powers in British statutes.

The Committee must, therefore, eventually decide whether it accepts the Crown's view of the results which flow from the use of the word "respecting", a view founded on non-authoritative material only and for which no judicial precedent has been adduced, or whether it will seek to protest against sub-delegation of rule making power not authorized by the enabling powers, either expressly or by necessary intentment. Further, if the Committee should decide that the Crown's view of the matter is correct in law, it must decide whether or not it accepts the propriety of what is done under cover of the word "respecting".

Other examples of sub-delegation of rule making power have been collected and some of these were discussed with Speaker's Counsel in London in August. Should the Committee wish a general study of the issue of sub-delegation it could be undertaken (and completed *in due course*)

## APPENDIX

Extract from "The Construction of Statutes", p. 201

## SUBJECTS

Power to make regulations may be conferred by reference to subject-matter rather than purpose, as, for example, *respecting aerial navigation*. Here again, depending on the scope of the subject, there could be a wide power. So long as the regulation is in relation to the prescribed subject it is valid. A sub-delegating regulation would therefore be valid if it can be said to be in relation to the subject. Federal and Provincial statutes in Canada, although not in the category of subordinate legislation, are enacted under constitutional power to make laws "in relation to matters coming within" enumerated classes of subjects, and it is well established that these powers are full

## [Interpretation]

ci-joint, en appendice, des extraits de l'ouvrage récent de M. Driedger intitulé «The Construction of Statutes» et du mémoire du Bureau du Conseil privé présenté au Comité MacGuigan qui viennent appuyer ce point de vue.

Il faut noter que le fait d'octroyer un tel pouvoir à l'expression «*en ce qui regarde*» sous-entend qu'on permet d'outrepasser ce qui semblerait être l'intention du Parlement, c'est-à-dire que l'Office pourrait délivrer des licences à la suite d'une audience où il aurait recueilli des renseignements suffisants, mais que les conditions auxquelles seraient assujetties les licences devraient être celles prescrites par le gouverneur en conseil. L'octroi d'un tel pouvoir à l'expression «*en ce qui regarde*» permet une sous-délégation de pouvoir de réglementation à l'Office. Cela permet aussi à l'Office non seulement de prescrire les conditions auxquelles doivent s'assujettir les licences, mais aussi les conditions qui peuvent s'appliquer à une seule licence. Si le Parlement avait eu l'intention de donner un tel pouvoir à l'Office, on aurait pu s'attendre à ce que l'article 82(1) soit rédigé de façon différente, c'est-à-dire:

«L'Office peut délivrer des licences aux conditions que prescrivent les règlements et aux autres conditions que l'Office jugerait bon d'imposer dans un cas particulier

(a) pour l'exportation . . ."

Il va sans dire que le Conseiller de l'Orateur à Westminster n'accepte pas les pouvoirs qu'on accorde à l'expression «*en ce qui regarde*» telle que décrite ci-dessus. Mais comme il l'admet lui-même, cette expression n'est pas utilisée dans la rédaction des pouvoirs de réglementation des lois britanniques.

Le Comité doit donc décider s'il accepte le point de vue de la Couronne en ce qui a trait aux conséquences qui peuvent découler de l'utilisation de l'expression «*en ce qui regarde*», opinion qui se fonde seulement sur des documents non officiels et pour laquelle on n'a pas allégué de précédent judiciaire, ou s'il décidera plutôt de contester une sous-délégation de pouvoirs de réglementation qui n'est pas autorisée par des pouvoirs légaux, soit expressément ou implicitement. De plus, si le Comité décidait que le point de vue de la Couronne est justifié en droit, il devrait décider s'il accepte ou non les implications que recouvre l'expression «*en ce qui regarde*».

On a pu évoquer d'autres exemples de sous-délégations de pouvoirs de réglementation et certains d'entre eux ont fait l'objet de discussions avec le Conseiller de l'Orateur à Londres, au mois d'août. Si le Comité souhaite une étude générale de ce problème de sous-délégation de pouvoirs, cette étude peut être faite (et terminée *en temps utile*).

## APPENDICE

Extrait de «The Construction of Statutes», p. 201

## SUBJECTS

Power to make regulations may be conferred by reference to subject-matter rather than purpose, as, for example, *respecting aerial navigation*. Here again, depending on the scope of the subject, there could be a wide power. So long as the regulation is in relation to the prescribed subject it is valid. A subdelegation regulation would therefore be valid if it can be said to be in relation to the subject. Federal and Provincial statutes in Canada, although not in the category of subordinate legislation, are enacted under constitutional power to make laws "in relation to matters coming within" enumerated classes of subjects, and it is well established that these powers are full

## [Texte]

powers to make any laws on any matter coming within an enumerated subject.

*Extracts from the Privy Council Office Submission to the Special Committee on Statutory Instruments, Proceedings, p. 257*

1. *Forms of Grant*

There are three distinct major forms:

(1) Power to make a particular regulation as described in the Act;

(2) Power to make regulations for a specified purpose;

(3) Power to make regulations in relation to a subject-matter.

Forms 2 and 3 are recognized (with slight difference in name only) in the Nolan case (P.C.). Form 1 is added to complete the picture.

There may also be combinations and fusions of these three distinct forms.

2. *Particular Regulation*

This is a power to make a regulation the nature and content of which is described in considerable detail by Parliament itself. Thus, a regulation "to prohibit the import of used automobiles" leaves virtually no elbow room. The r.m.a., and only he, can do just that; nothing more.

The characteristics of this form of power are that in the normal case it is tightly limited and the terms of the regulations are predictable. There can seldom be any surprises.

The *Public Service Superannuation Act* is a good example of powers of this class.

3. *Specified Purposes*

In this form the power given is to make regulations for the attainment of certain objectives or purposes. This is considerably wider than Form 1. The extent of the power depends on the statement of purposes.

The purposes may be governed by the "intent of the Act". Thus, the power may be to make regulations "for carrying the purposes and provisions of this Act into effect", or it may be for certain stated purposes that are clearly ancillary or subordinate to the "intent of the Act" as revealed by the other provisions in the Act. In both these cases, there is a degree of legislative control, enforceable by the courts. The courts can ascertain the "intention of Parliament" from the terms of the Act as a whole, and can say whether the regulations is or is not for the stated purpose. Also, if the purposes of the Act as a whole govern, the nature and kind of regulations that may be made can be envisaged.

The purposes, however, may be stated independently, outside the umbrella of the Act as a whole. Thus, a single-section statute could empower a r.m.a. to make regulations "for promoting the economic welfare of Canada". Or, in an Act with broad purposes (e.g. emergency powers) a statement of purposes might have no discernible verbal relationship to any other provision of the Act. Powers of this kind can be extremely broad—the broader the purpose the greater the power. With a wide purpose, it is very difficult to say that a regulation is clearly outside the purposes, and it is difficult to imagine what kind of a regulation might be made. Hence, there is little legislative or judicial control.

## [Interprétation]

powers to make any laws on any matter coming within an enumerated subject.

*Extraits du mémoire présenté par le Conseil privé au Comité spécial des règlements et autres textes réglementaires, p. 257*

1. *Formes d'autorité*

Trois principales formes d'autorité existent:

(1) le pouvoir d'établir un règlement particulier défini dans la loi;

(2) le pouvoir d'établir des règlements en vue d'un but précis;

(3) le pouvoir d'établir des règlements relativement à une question particulière.

Les deux dernières formes sont reconnues (sous une désignation différente) dans le cas Nolan (C.P.). La première forme a été ajoutée pour compléter le tableau.

On peut aussi combiner et fusionner ces trois différentes formes.

2. *Règlement particulier*

Il s'agit du pouvoir d'établir un règlement dont la nature et la teneur sont données en détail par le Parlement lui-même. Ainsi, un règlement interdisant «l'importation d'automobiles d'occasion» ne laisse pratiquement aucune latitude. L'autorité de réglementation seule peut le faire et rien de plus.

Caractéristiquement, cette forme de pouvoir, dans les cas ordinaires, est strictement limitée, les termes du règlement sont prévus à l'avance et donnent rarement lieu à des surprises.

La Loi sur la pension de la fonction publique est un bon exemple des pouvoirs de cette catégorie.

3. *Buts précis*

Ici, le pouvoir conféré est d'établir des règlements en vue d'atteindre certains objectifs ou buts. Il est beaucoup plus large que celui de la première forme. Son étendue dépend de la description des objets visés.

Ceux-ci peuvent être régis par «l'intention de la loi». Ainsi, le pouvoir peut être d'établir des règlements destinés «à mettre à exécution les fins et dispositions de cette loi», ou viser certains buts clairement secondaires ou subordonnés à l'intention de la loi, et précisés dans d'autres dispositions de la loi. Dans ces deux cas, il existe un certain degré de contrôle législatif, que peuvent exercer les tribunaux. Ces derniers peuvent confirmer «l'intention du Parlement» d'après les termes de la loi dans son ensemble et déterminer si le règlement répond bien au but proposé. En outre, si les fins de la loi en général l'emportent, la nature et le genre de règlements susceptibles d'être établis peuvent être prévus.

Les buts, cependant, peuvent être exposés indépendamment, en dehors de la loi dans son ensemble. Ainsi, une loi d'un seul article peut permettre à une autorité de réglementation d'établir des règlements «favorisant le bien-être économique du Canada». Ou, dans une loi dont les buts sont assez vagues (des pouvoirs d'urgence, par exemple) une déclaration des buts peut ne se retrouver dans aucune autre disposition de la loi. Les pouvoirs de cette nature sont extrêmement larges, et plus les buts sont étendus, plus le pouvoir est grand. Quand les buts ont une grande portée, il est très difficile de dire qu'un règlement outrepassé les fins de la loi et de savoir quel genre de règlement pourrait être établi. De là le contrôle législatif ou judiciaire moins puissant.



[Text]

4. Specified Subject-matter

Power to make regulations may be in the form of power to make regulations *in relation to* a stated subject-matter. This is the broadest form, because a *relationship* to a general subject can easily be manufactured. Note that sections 91 and 92 of the *B.N.A. Act* take this form.

The characteristics of this form are that there is virtually no limitation on the power by the terms (purposes, intent, etc.) of the Act itself, but only by the words conferring the power. Since “relationships” can be almost anything, it is also difficult to predict with any degree of accuracy the range of regulations that might be made. Again, the broader the subject, the greater the power.

The courts do have control, for they can say that a particular regulation is not in relation to the stated subject, but the broader the subject or the more general the words describing the subject, the more difficult it becomes for the courts to strike down a regulation.

Two statutes illustrate how powerful these two forms, purposes and subjects, can be. The *War Measures Act* (purposes) and the *Fisheries Act* (subject).

5. Judicial Control

In all three forms, the courts do have a degree of ultimate control. They can say that a regulation is not

- (1) of the kind described—class 1
- (2) for the purposes described—class 2
- (3) in relation to the subject described—class 3

This power may be seriously eroded or even taken away by the familiar phrase “as he deemed necessary, desirable, expedient, etc.” Thus, where power is conferred to make regulations

- (1) “prescribing such fees as he considers necessary” (class 1),
- (2) “as he deems necessary for the purpose of “(class 2), or
- (3) “as he deemed to be in relation to” (class 3),

the courts have little more than a theoretical power to strike down. (For example, War Measures Act—Chemicals Reference). The test whether the regulation falls within the Act is thus converted from objective to subjective.

6. Sub-delegation

Whether a r.m.a. can delegate to another r.m.a. is largely a matter of construction. There is probably no valid argument against sub-delegations in Forms 2 and 3. A delegating regulation can be said to be for the purpose, or in relation to a subject, specified in the act.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I dare say they are not complex to the members of the legal profession, but I found them complex myself, and there are a few of us here who do not belong to the profession.

[Interpretation]

4. Question particulière

Le pouvoir d'établir des règlements peut prendre la forme d'un pouvoir d'établir des règlements relativement à une question déterminée. C'est là la forme la plus large, étant donné qu'une relation à une question d'ordre général peut facilement se fabriquer. À noter que les articles 91 et 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique sont de cette forme.

Caractéristiquement, cette forme n'est assujettie à virtuellement aucune restriction d'après les termes (buts, intention) de la loi elle-même; seuls les termes dans lesquels le pouvoir est conféré peuvent limiter ce pouvoir. Comme les «rapports» peuvent revêtir une multitude de formes, il est également difficile de prédire avec précision la portée des règlements. Ici aussi, plus le sujet est étendu, plus le pouvoir est grand.

Les cours ont un certain contrôle sur cette forme, vu qu'elles peuvent dire qu'un règlement particulier ne se rapporte pas au sujet posé, mais plus le sujet sera large, plus les mots décrivant ce sujet seront généraux, plus il leur sera difficile de rejeter un règlement.

Deux lois démontrent à quel point ces deux formes, celles qui reposent sur un but et sur une question particulière, peuvent être puissantes; ce sont la Loi sur les mesures de guerre (buts) et la Loi sur les pêcheries (sujet).

5. Contrôle judiciaire

Les cours jouissent d'un certain degré de contrôle ultime sur les trois formes d'autorité. Elles peuvent dire qu'un règlement

- (1) n'est pas du genre décrit—classe 1
- (2) ne répond pas aux buts décrits—classe 2
- (3) n'est pas en rapport avec le sujet décrit—classe 3.

Ce pouvoir peut être sérieusement diminué et même annulé par la phrase bien connue: «s'il le juge nécessaire, souhaitable, opportun, etc.» Ainsi, quand un pouvoir est conféré d'établir des règlements

- (1) «prévoyant les frais qu'il juge nécessaire» (classe 1)
- (2) «qu'il juge nécessaire pour les besoins de» (classe 2) ou
- (3) «qu'il juge en rapport avec» (classe 3),

les cours n'ont ni plus ni moins qu'un pouvoir théorique d'annuler ces règlements. (Par exemple, la Loi sur les mesures de guerre—produits chimiques). Le test selon lequel on détermine si le règlement tombe sous le coup de la loi n'est donc plus objectif mais subjectif.

6. Deuxième délégation

La possibilité pour une autorité de réglementation de déléguer ses pouvoirs est largement une question d'interprétation. Rien ne s'oppose probablement à une deuxième délégation dans les formes 2 et 3. On peut dire que le règlement répond aux besoins ou est en rapport à un sujet précisé dans la loi.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ils ne sont peut-être pas complexes pour les juristes, mais j'ai moi-même du mal à les comprendre et quelques-uns d'entre nous n'appartiennent pas à la profession.

[Texte]

**Mr. Eglinton:** Well perhaps, Mr. Chairman, I should preface my remarks by saying that the gestation period for these particular comments would have done justice to an elephant. It took a very long time before we could work out what was happening. Increasingly the instruments that will be coming forward will have to do with oil and natural gas, and there seem to be a lot of curiosities and peculiar things going on.

Now in this particular instance beginning with SOR/73-380, SOR/73-478, SOR/73-610, SOR/74-260 and SOR/74-391, everything really turns upon the first six words of Section 81 of the National Energy Board Act:

Except as provided in the regulations, . . .

This means that the regulations may allow a different scheme for permitting the export and import of gas and power from that provided for in Part VI of the act. The act itself sets up one scheme, but by regulation a different scheme may be established. That is the rubric, if you like, under which SOR/73-380, SOR/73-610 and SOR/74-391 have been properly made. A different method may be permitted by the regulations from that which is specified in Part VI of the act itself.

• 1135

As to 73-478 and 74-260, there then arises the question as to whether or not the terms and conditions which were attached to the licences may be delegated to the National Energy Board. What is delegated is rule-making power, but the question is first is it lawful, and second, is it proper or is it in some sense objectionable? The legality of it, I think, is dubious, but it could be defended by putting a rather contrary construction on the words "subject to the regulations" where they appear in Section 82. The words "subject to the regulations" normally denote a qualification or a restriction, whereas in this instance to justify the subdelegation which is being made the words "subject to the regulations" would have to bear a meaning which would say that the regulations may confer more power than the act appears to do in its plain terms.

The second argument is our old friend the word "respecting"—the second argument that could be adduced. I understand that in my absence Senator Forsey delivered a lecture on the word "respecting" at last week's meeting, so probably what appears on page 5 of my comments is now otiose. If Mr. Driedger's argument and the argument which is naturally taken up by the Department of Justice is correct, that the word "respecting" is a word of such omnipotence, then perhaps all the Committee will be able to do is to enter prayers that the word "respecting" be not used in future. It is not used in British Statutes, so that Speaker's counsel in London was rather hesitant to say very much about it, but he could not see that the word "respecting" carried as much force as the Department of Justice thinks it does.

The only positive argument I have ever seen advanced for giving the word "respecting" the power to make any rule whatever in relation to the subject matter is an argument based on the form of wording used in Sections 91 and 92 of the British North America Act. I am not at all convinced that the conferring of subordinate, rule-making power on a delegate by Parliament is analogous with the Imperial Parliament establishing sovereign legislatures in parts of the then Queen's Dominions.

[Interprétation]

**M. Eglinton:** Je dois dire ici, monsieur le président, que la période de gestation qui a été nécessaire pour la préparation de ces documents aurait fait honneur à un éléphant. Il a fallu beaucoup de temps pour y arriver. Il faut s'attendre à l'avenir à recevoir de plus en plus de textes réglementaires concernant le pétrole et le gaz naturel, et ces textes justement comportent certaines particularités.

En ce qui concerne les DORS/73-380, DORS/73-478, DORS/73-610, DORS/74-260 et DORS/74-391 toutes les questions gravitent autour de ce membre de phrase qu'on trouve au début de l'article 81 de la Loi sur l'Office national de l'énergie:

81. Sauf ce que prévoient les règlements . . .

Ce qui signifie que les règlements peuvent permettre un système différent pour l'exportation et l'importation du gaz et accorder des pouvoirs autres que ceux qui sont prévus à la partie VI de la loi. La loi établit un système, les règlements, un autre. C'est ainsi qu'ont été préparés les DORS/73-380, DORS/73-610 et DORS/74-391. Les règlements peuvent donner lieu à un système différent de celui qui est prévu à la Partie VI de la Loi.

En ce qui concerne les DORS/73-478 et 74-260, il faut se demander si les conditions imposées lors de l'octroi des licences pouvaient être laissées à l'Office national de l'énergie. L'Office s'est vu déléguer un pouvoir de réglementation, mais est-ce légal d'abord, et deuxièmement, est-ce convenable ou répréhensible? L'argument qui milite en faveur de la légalité est douteux, mais défendable si on donne un sens contraire à l'expression «sous réserve des règlements» qui se trouve à l'article 82. L'expression «sous réserve des règlements» dénote habituellement une réserve ou une restriction, tandis que dans le cas présent, pour justifier la sous-délégation, cette même expression doit signifier que les règlements peuvent accorder plus de pouvoirs que la loi, dans son acception la plus simple, ne semble le permettre.

Le second argument qui peut être invoqué a trait à l'utilisation de cette expression «en ce qui regarde» qu'on retrouve toujours. J'ai entendu dire qu'en mon absence le sénateur Forsey avait donné un cours sur cette expression, ce devait être la semaine dernière, de sorte que mon commentaire à la page 5 semble inutile. Si l'argument qu'invoque M. Driedger, de même que le ministère de la Justice naturellement, tient, l'expression «en ce qui regarde» est toute puissante et le Comité n'a plus qu'à faire une neuve pour que cette expression ne soit pas utilisée à l'avenir. Elle ne l'est pas dans les lois britanniques, de sorte que le conseiller de l'Orateur à Londres a hésité à en traiter longuement, mais il n'a pu voir comment elle peut avoir toute cette force que lui accorde le ministère de la Justice.

Le seul argument valable que j'ai pu voir avancé pour donner à l'expression «en ce qui regarde» un pouvoir voulant qu'il soit possible d'édicter des règlements sur quelque sujet que ce soit se fonde sur une forme de libellé qui est utilisée aux articles 91 et 92 de l'acte de l'Amérique du Nord britannique. Mais je ne suis pas du tout sûr que le pouvoir d'édicter des règlements délégué par le Parlement à un organisme subordonné est analogue à celui qu'avait le Parlement impérial de créer des assemblées législatives souveraines dans certaines parties du Dominion.



[Text]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, if I may interrupt, Mr. Eglinton, surely in the British North America Act the word is not "respecting", it is "in relation to".

**Mr. Eglinton:** But Mr. Driedger says "respecting", "with respect to" and "in relation to" mean the same thing.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Perhaps because it is only used in Canada and not elsewhere, they have taken it upon themselves to use the Queen of Hearts rule, is it; that the word means whatever the person thinks it means and not necessarily ...

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Humpty Dumpty.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Humpty Dumpty, was it?

I have to stand corrected on that.

**Mr. Robinson:** Alice is adventures in Wonderland, Through the Looking Glass.

**Mr. Eglinton:** Well, the word "respecting", I am afraid will reduce all the statutes to a mad Hattler's tea party if we allow it to go on, but it raises a very serious problem. From time to time we have seen already that the statutes have been amended to insert the word "respecting"—by taking out a previous word and inserting "respecting"—and what has usually happened is a subdelegation of rule-making powers has followed. So, apart from the question of the legality of the whole thing, it is the propriety of doing it and allowing it to happen.

Now, in this particular instance and in the instances dealing with natural gas and engines the matter is very, very serious. Whether or not the Committee feels that the National Energy Board ought to be given the power to prescribe terms and conditions to individual licences apart from those which are prescribed by the Governor in Council is the matter of propriety to which the Committee must turn its attention.

**Mr. Robinson:** Well, it seems to me, Mr. Chairman, we should get a proper clarification of this in view of our counsel's comments. Surely to goodness there is no allowance for regulations to have more power than was given by the statute initially or was intended by the legislators.

• 1140

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** And when we ask for an explanation—back we come to the famous recorded message, I suppose. Or do we? My guess is that we will simply be told that this is a matter of requiring a legal opinion which they are forbidden to give.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Do you intend to pursue this further, Mr. Eglinton, with any particular official within the Privy Council Office?

**Mr. Eglinton:** Well, I would take it up, in the first instance, with counsel to the National Energy Board, who is an officer of the Department of Justice, and go from there.

Now, it could be that something has been overlooked. In other conversations with counsel for the National Energy Board, I have found that the National Energy Board Act is a very craftily drafted document. It could be that hiding in there somewhere is authority for this, which has been missed.

[Interpretation]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Permettez, monsieur Eglinton, l'expression, dans l'Acte l'Amérique du Nord britannique, n'est pas «en ce qui regarde», mais bien «en ce qui a trait».

**M. Eglinton:** Mais M. Driedger, prétend que les deux expressions sont synonymes.

**Le coprésident (M. McCleave):** Peut-être que le fait que c'est seulement utilisé au Canada et non pas ailleurs, leur permet de faire leurs propres règlements de dame de cœur et de faire dire aux mots tout ce qu'ils veulent ...

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Humpty Dumpty.

**Le coprésident (M. McCleave):** Humpty Dumpty, vous dites?

Je ne sais pas si je vous ai bien compris.

**M. Robinson:** Alice au pays des merveilles, à travers le miroir.

**M. Eglinton:** Eh, bien, l'emploi de l'expression «en ce qui regarde» risque d'engendrer la folie furieuse dans les lois si nous n'intervenons pas. Il y a grave problème qui se pose. Il est arrivé que des lois ont été modifiées par l'insertion de cette expression «en ce qui regarde» et que des pouvoirs de réglementation ont été délégués par la suite. Il ne suffit donc pas de se demander si c'est légal, mais si c'est convenable.

Dans le cas présent, et dans tous les cas qui ont quelque chose à voir avec le gaz naturel et le pétrole, la situation risque de devenir inquiétante. Il faut que le Comité décide s'il est d'accord pour permettre à l'Office national de l'énergie de prescrire aux détenteurs de licences des conditions autres que celles que prévoit le gouverneur en conseil.

**M. Robinson:** Monsieur le président, il me semble qu'une explication s'impose à la suite des commentaires du conseiller juridique. Je ne puis croire qu'on permette que des règlements aient plus de pouvoir que ne le prévoit la loi ou que ne leur en accorde le législateur.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Et lorsqu'on demandera une explication, c'est l'enregistrement qu'on entendra. Je suppose que la réponse sera que c'est une question qui invite une opinion juridique et qu'il est interdit d'en donner une.

**Le coprésident (M. McCleave):** Vous voulez pousser l'affaire auprès de quelqu'un au bureau du conseil privé, monsieur Eglinton?

**M. Eglinton:** Je vais d'abord en parler au conseiller juridique de l'Office national de l'énergie, qui est délégué par le ministère de la Justice. Je verrai ce que je peux faire après.

Il se peut qu'on ait oublié quelque chose dans les conversations avec le conseiller juridique de l'Office national de l'énergie. Je me suis aperçu que la Loi sur l'Office national de l'énergie est une loi qui a été rédigée avec beaucoup de soin. Il peut y avoir là aussi des choses.

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** ... to dig it out, then.

**Mr. Eglington:** If, perhaps, a technical explanation could be given, we may ...

**Mr. Robinson:** I think we should also ask the question that is posed by our counsel about half way down that page—I guess it is page 4, I cannot read it here—where he says:

That this is sub-delegation of the rule making power conferred on the Governor in Council under Section 85(b) of the Act cannot be disputed. That it is at variance with the scheme of Part VI seems obvious. But is it lawful? If it is lawful, is it appropriate or proper?

Maybe we should ask for a reply on this too?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Are there any other questions?

Now, the next matter is SOR/75-384 and SOR/75-653, Petroleum Import Cost Compensation Regulations.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** There is a commentary by counsel printed herewith, Mr. Co-Chairman. It is a two and one half page commentary.

SOR/75-384

## PETROLEUM IMPORT COST COMPENSATION REGULATIONS

Petroleum Administration Act

P.C. 1975-1487

December 18, 1975

Criteria 1(a); 4

1. The Petroleum Administration Act is S.C. 1974-75 c. 47.

2. Sections 7(1) and (3) of the Act read:

“(1) There shall be imposed, levied and collected on each barrel of oil exported from Canada in any month after the month of November, 1974 a charge in such amount not exceeding eight dollars a barrel *as may be prescribed in a tariff of charges for that month made by order of the Governor in Council* ...

(3) Where a tariff of charges on oil is prescribed in respect of any month under subsection (1), that tariff of charges shall continue in respect of each subsequent month until changed pursuant to subsection (1) *by order of the Governor in Council* in respect of a subsequent month.”

The tariff of charges and any replacements contemplated by section 7 would seem to be a statutory instrument (or statutory instruments) even on the interpretation of section 2(1) (d) (i) of the Statutory Instruments Act adopted by the Crown. Two Tariffs have been made and published to date as SOR/75-582 and SOR/75-583.

[Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** ... qui doivent être retracées.

**M. Eglington:** S'il y a une explication technique ...

**M. Robinson:** Il faut poser la question qui est indiquée au milieu de la page 4 du document que soumet le conseiller juridique:

On ne peut nier le fait qu'il s'agit d'une sous-délégation du pouvoir d'établir des règles conféré au gouverneur en conseil aux termes de l'article 85(b) de la loi. Il est clair que cela entre en conflit avec le projet de la partie VI. Il s'agit donc de savoir si c'est légal? Si cela l'est, est-ce approprié ou convenable?

Il faudrait peut-être demander une réponse à cette question-là.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Y a-t-il d'autres observations?

Nous passons aux DORS/75-384 et DORS/75-653, Règlement sur l'indemnité compensatrice du coût d'importation du pétrole.

**Le coprésident (M. McCleave):** Il y a un commentaire de deux pages et demie de la part du conseiller juridique, qui s'insère ici, monsieur le président.

DORS/75-384

## RÈGLEMENT SUR L'INDEMNITÉ COMPENSATRICE DU COÛT D'IMPORTATION DU PÉTROLE

Loi sur l'administration du pétrole

C.P. 1975-1487

Le 18 décembre 1975

Critère 1(a); 4

1. La Loi sur l'administration du pétrole se trouve au S.C. 1974-75 Chap. 47.

2. Les paragraphes 7(1) et (3) de la Loi se lisent comme suit:

«(1) Est imposée, levée et perçue sur chaque baril de pétrole exporté du Canada après le mois de novembre 1974, la redevance prévue au tarif mensuel qu'établit, par décret, le gouverneur en conseil. Celle-ci ne doit pas dépasser huit dollars le baril.

(3) Le tarif mensuel des redevances pétrolières établi en vertu du paragraphe (1) reste en vigueur jusqu'à ce qu'il soit modifié par décret du gouverneur en conseil conformément au paragraphe (1).»

Le tarif des redevances et toute modification prévue par l'article 7 semble constituer un ou des textes réglementaires, même selon l'interprétation de l'article 2(1)(d)(i) de la Loi sur les textes réglementaires adopté par la Couronne. Jusqu'à présent, deux tarifs ont établis et publiés comme DORS/75-582 et DORS/75-583.



[Text]

3. As Honourable Senators and Members of the Commons House will recall, the Petroleum Administration Act, while substantial in length, is nonetheless skeletal in form conferring a vast array of powers and discretions on the Minister and the Energy Supplies Allocation Board. Within this context, section 73 reads:

"The amount of import compensation that may be authorized by the Board to be paid to an eligible importer in respect of a quantity shall be determined by the Board in accordance with the Regulations."

and section 77(j) reads:

"The Governor in Council may make regulations—respecting all matters that should be taken into account in determining whether any special compensation may be paid in connection with any imported petroleum;"

Section 11 of the Regulations then lays down the two criteria for the matter that shall be taken into account in determining whether any special compensation may be paid, viz,

(a) the application of the Regulations would result, in the opinion of the Board, in undue hardship to the importer; and

(b) any recommendations made by the Minister *in an individual case* ("... to that importer ...")

The first "matter" gives a discretion to the Board to dispense with the Regulations in individual cases. The second gives to a Minister of the Crown the power to bring influence to bear on the application of the Regulations in any individual case. The Committee needs must consider whether these provisions constitute an unusual and unexpected use of delegated power, even of that very broad subordinate law making power given to the Governor in Council by the Petroleum Administration Act.

#### 4. Section 10

Section 77(f) empowers the Governor in Council to make regulations

"respecting the price restraint undertaking to be given by an applicant as a condition of the receipt of any compensation;"

This is the only provision that relates to conditions as to receipt of compensation or to the giving of undertakings. Consequently, while section 10(a)(i) of the Regulations is clearly *intra vires* there appears to be no authority for section 10(a)(ii) and (iii). Section 10(a)(iii) is, in one sense redundant: any such sums would be recoverable at law and provision for recovery is specifically made by section 76 of the Act, including deduction from other compensation payments legitimately due to the importer. Section 10(a)(ii), even if it were *intra vires*, is an obnoxious provision in that it gives the person designated by the Board an unfettered discretion to decide what documents do and what do not relate to the payment of import compensation. This necessarily carries with it the "right" to inspect *any* papers and records of an importer (including his personal records, income tax records, etc.) for the purpose of classifying them. Thus, the General Warrant has been recreated.

[Interpretation]

3. Les honorables sénateurs et députés savent déjà que le texte de la Loi sur l'administration du pétrole quoique considérable, est tout de même squelettique dans sa forme; en effet, elle accorde une vaste gamme de pouvoirs discrétionnaires au ministre et à l'Office de répartition des approvisionnement d'énergie. Dans ce contexte, l'article 73 se lit comme suit:

«L'Office fixe, conformément aux règlements l'indemnité d'importation dont il autorise le versement à l'importateur admissible au titre d'une quantité donnée de pétrole.»

et l'article 77(j) se lit comme suit:

«Le gouverneur en conseil peut établir des règlements... concernant les points dont il doit être tenu compte aux fins de savoir si une indemnité spéciale peut-être versée pour du pétrole importé.»

L'article 11 du Règlement expose les deux critères qui doivent être pris en considération afin de savoir si une indemnité compensatrice doit être versée, notamment:

(a) l'Office estime que l'application du présent règlement causerait à l'importateur un préjudice pécuniaire injustifié; et

(b) les recommandations du Ministre.

Le premier critère accorde à l'Office le pouvoir de dispenser dans certains cas particuliers de l'application du Règlement. Le second accorde au Ministre de la Couronne le pouvoir d'influer sur l'application du Règlement dans des cas particuliers. Le Comité doit tenir compte du fait que ces dispositions peuvent constituer une utilisation inhabituelle et inattendue du pouvoir délégué, même de ce pouvoir très vaste et légiférer qui est conféré au gouverneur en conseil dans la Loi sur l'administration du pétrole.

#### 4. Article 10

Selon le paragraphe 77(f), le gouverneur en conseil peut établir des règlements

«concernant l'engagement sur la limitation des prix que doit contracter la personne qui demande une indemnité d'importation, comme condition du versement de celle-ci;»

C'est la seule disposition relative aux conditions de versement d'une indemnité compensatrice ou d'engagements à fournir. En conséquence, quoique l'alinéa 10(a)(i) de la Loi soit évidemment *intra vires*, il semble que les alinéas 10(a)(ii) et (iii) soient sans fondement. L'alinéa 10(a)(iii) est dans un sens superflu: toute somme de cette nature serait recouvrable selon la Loi et l'article 76 en prévoit le recouvrement, notamment les déductions des autres versements d'indemnité compensatrice due à l'importateur. L'alinéa 10(a)(ii), même s'il était *intra vires* constitue un règlement inacceptable car il accorde à la personne désignée par l'Office un pouvoir illimité de décider quels documents sont ou ne sont pas rattachés au versement d'indemnité compensatrice d'importation. Il en découle nécessairement le droit d'examiner tous les documents et dossiers d'un importateur (ses dossiers personnels, déclarations d'impôt sur le revenu, etc.) en vue de les classer. Ainsi la protection générale a été rétablie.

## [Texte]

Section 10(b) requires an importer to certify certain matters. This requirement is not referable to any specific head in section 77. The only relevant words appear to be the closing words of section 72(3) of the Act.

“... is an eligible importer if he meets the prescribed criteria and complies with prescribed terms and conditions.”

However, section 10 of the Regulations is drawn in such a way as to make it clear that the conditions of payment are in addition to any requirements that go to whether an importer is an eligible one or not. Section 10 contemplates the imposition of its conditions on one who is *already* an eligible importer. Even if section 10(b) were *intra vires*, it might well be accounted an unusual or unexpected use of the enabling power to require an eligible importer to certify to a matter of law, namely that he has complied with all the requirements of an eligible importer in the Act and Regulations, thus possibly incriminating himself. The provision is unqualified by any words such as “to the best of his knowledge and belief...”.

**Mr. Eglington:** The commentary would be clearer, Mr. Chairman, if in numbered paragraph 4. in the seventh line where reference is made to Section 76 the words “of the Act” were to be inserted.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right. This shall be done to differentiate from the regulations themselves.

I suppose the first question you ask us to turn our attention to arises in paragraph 3? Where you ask whether we think the provisions constitute an unusual and expected use of delegated power?

**Mr. Eglington:** Yes.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you, Mr. Eglington.

**Mr. Robinson:** Is it in order for us to ask if they can give us an opinion as to whether they do or whether they do not?

**Mr. Eglington:** I suppose they must think they do not, or they would not have put them there.

**Mr. Robinson:** Well, we question it, so maybe they can take another look at it.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right. We can certainly say that our counsel has raised the question that we would like to have answered at some length. Perhaps they can tell us how they exercise these powers. Would that be a fair question of them, Mr. Eglington?

**Mr. Eglington:** I think so, and I do not think that is a question that can be fobbed off with a legal opinion.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** No. All right.

Now, under part 4, then, of the commentary...

**Mr. Robinson:** Under part 4, I would suggest that the redundant section be deleted.

• 1145

**Mr. Eglington:** The redundancy is one thing, but what appears to be thoroughly and totally objectionable is Section 10(a)(ii) of the regulations, which gives a person designated by the Board the power to enter any premises of the importer, and presumably at any time of the day or night, to examine and take copies or extracts from any records, books or papers or other documents found thereon that in the opinion of that person relates to the payment of

## [Interprétation]

Le paragraphe 10(b) exige qu'un importateur atteste certains faits. Cette exigence ne se reporte à aucune disposition de l'article 77. Il semble que les seuls mots pertinents soient ceux de la fin du paragraphe 72(3) de la Loi.

«... est un importateur admissible s'il remplit les conditions requises et se conforme aux modalités prescrites.»

Toutefois selon l'article 10 du règlement, il est évident que les conditions de versement s'ajoutent à toute autre exigence quant à l'admissibilité ou à l'inadmissibilité d'un importateur. L'article 10 impose ces conditions à tout importateur déjà admissible. Même si le paragraphe 10(b) était *intra vires*, il pourrait très bien être considéré comme inhabituel et inattendu d'utiliser le pouvoir habilitant afin d'exiger d'un importateur admissible d'attester qu'il a satisfait à toutes les exigences d'un importateur admissible selon la Loi et les règlements, courant ainsi le risque de s'incriminer lui-même. La disposition est vraiment générale et ne contient pas l'expression «au meilleur de sa connaissance...».

**M. Eglington:** Monsieur le président, cela serait plus clair si au paragraphe 4, douzième ligne, on ajoutait, après l'article 76, les mots «de la loi».

**Le coprésident (M. McCleave):** Cela sera fait. Je suppose que vous voulez éviter toute confusion avec les règlements.

La première question sur laquelle vous attirez notre attention se trouve sans doute au paragraphe 3, à savoir si ces dispositions peuvent constituer une utilisation inhabituelle et inattendue du pouvoir délégué.

**M. Eglington:** Exact.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci.

**M. Robinson:** Peut-on demander aux fonctionnaires du ministère leur opinion sur le sujet?

**M. Eglington:** Je suppose qu'ils pensent qu'il ne s'agit pas là d'une utilisation inhabituelle puisqu'ils font effectivement appel à ces dispositions.

**M. Robinson:** Vous pouvez quand même leur demander de revoir cette question.

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous pouvons certainement dire que notre conseiller juridique a soulevé un point sur lequel nous voudrions des explications assez précises. Ils peuvent peut-être nous dire comment ils utilisent ces pouvoirs. Peut-on attirer leur attention là-dessus, monsieur Eglington?

**M. Eglington:** Je le crois, et il n'y a certainement pas lieu d'objecter qu'il s'agit là d'un avis juridique.

**Le coprésident (M. McCleave):** D'accord.

En ce qui concerne le paragraphe 4...

**M. Robinson:** Concernant le paragraphe 4, je proposerais que l'alinéa superflu soit supprimé.

**M. Eglington:** L'alinéa superflu n'est pas tellement important; celui qui est tout à fait inacceptable c'est l'alinéa 10(1)(ii) des règlements qui accorde à une personne désignée par l'Office le pouvoir d'entrer chez un importateur, que ce soit le jour ou la nuit, il n'y a pas de restrictions, et d'examiner tous les documents et dossiers qui, à son avis, ont quelque chose à voir avec l'indemnité compensatrice du coût d'importation. La personne en question



[Text]

import compensation. That person's opinion may be that the most personal records of the person whose premises is being searched relate to oil import compensation, and this appears to be power of incredible magnitude.

**Mr. Balfour:** Would it be appropriate now, Mr. Chairman, to inquire from the appropriate official of the Board to the effect that this section would appear to give rather unusual wide rights to demand or to possess the right to inspect papers and records of the type that you describe, to be agreed that this is the situation, and if so . . .

**Mr. Eglington:** Why not bring it up.

**Mr. Balfour:** Right.

**Mr. Hnatyshyn:** And send them a copy of our guidelines as well to indicate the basis upon which we object, just so they might reiterate to the draftsman how the people involved in the conduct under the regulations in the operation of the Board that we do not do it just gratuitously, but we set clear and defined criteria, and that that is the basis of our mandate.

**Mr. Eglington:** All the departments do have copies of our criteria. Whether it is engraved on their heart like the word "Calais" or not, I do not know but they do have it.

**Mr. Hnatyshyn:** We could revive them, in any event.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Perhaps they should do some more engraving because, as I read this particular section of the regulations, the fellow either submits to this form of tyranny or he goes out of business.

**Mr. Eglington:** That is right.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Which is a pretty wide-sweeping use of power, I would think.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I think here we find again an attempt, apparently, to resurrect the power, this time in the Crown's servants, which the Crown itself was decided not to have long ago in the famous case *Wilkes and The North Briton*, if my memory serves me. Once again I want to quote Edward Blake, and this time I have got the quotation correct:

It is not material whether the rights of the people are invaded by the Crown or by the Cabinet. What is material is that they should not be invaded at all.

That applies *a fortiori*, I may venture to say, to the officials. What is material is that the rights should not be invaded at all, and above all, perhaps, by some official, a mere employee of the Government of Canada.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** It is there for them to see.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It is horrifying.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** And to be followed up. You are right, it is horrifying.

We turn again to the Petroleum Administration Act. I am sorry . . .

**Mr. Eglington:** There is a further point yet in numbered Paragraph 4 under SOR/75-384, and that involves Section 10(b).

[Interpretation]

peut être d'avis que même les papiers personnels de l'importateur chez qui elle-même fouille, peuvent avoir quelque chose à voir avec l'indemnité compensatrice du coût d'importation du pétrole; c'est un pouvoir qui est presque illimité.

**M. Balfour:** Ne peut-on pas demander au responsable de l'Office national de l'énergie s'il est d'accord avec le conseiller juridique qu'il s'agit là de pouvoirs assez inhabituels que d'exiger de voir ces dossiers et documents, et s'il est d'accord . . .

**M. Eglington:** Pourquoi ne pas poser la question?

**M. Balfour:** Exactement.

**M. Hnatyshyn:** Il faudrait aussi envoyer aux responsables en question un exemplaire des directives établies pour leur montrer sur quoi se fonde le Comité pour soulever une objection à cet égard. Les rédacteurs des règlements sauraient que le Comité ne s'objecte pas pour le simple plaisir, mais qu'il a des critères bien précis à suivre.

**M. Eglington:** Tous les ministères ont des exemplaires de nos critères, mais je ne sais pas jusqu'à quel point ils les portent dans leur cœur.

**M. Hnatyshyn:** Nous pouvons les aider à cet égard.

**Le coprésident (M. McCleave):** Ils devraient peut-être les porter un peu plus dans leur cœur puisque de la façon dont le règlement est rédigé ici, l'importateur se soumet à cette forme de tyrannie ou est forcé d'abandonner.

**M. Eglington:** Exactement.

**Le coprésident (M. McCleave):** Ce sont certainement des pouvoirs très étendus.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous voilà une fois de plus devant une tentative de faire revivre chez les fonctionnaires de la Couronne ce pouvoir auquel la Couronne elle-même a renoncé depuis longtemps à la suite de la fameuse affaire *Wilkes et The Briton*, si je me souviens bien. Je cite une fois de plus Edward Blake, et cette fois ma citation est correcte:

Il ne faut pas se demander s'il y a atteinte aux droits des individus par la Couronne ou par le cabinet. Il faut se dire qu'il ne doit y avoir d'atteinte d'aucune sorte.

C'est encore plus vrai, si je puis dire, pour les fonctionnaires. Il faut se dire que les droits des individus ne doivent être brimés d'aucune façon, surtout par par les fonctionnaires, les employés du gouvernement du Canada.

**Le coprésident (M. McCleave):** L'exemple est là.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est terrifiant.

**Le coprésident (M. McCleave):** Et il peut être suivi. Vous avez parfaitement raison, c'est terrifiant.

Nous en sommes donc à la Loi sur l'administration du pétrole. Je vous demande pardon . . .

**M. Eglington:** Il y a encore un point dans le paragraphe 4 du commentaire sur le DORS/75-384, et c'est celui qui a trait au paragraphe 10(b).

## [Texte]

**Mr. Balfour:** That would be similar as far as . . .

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Then we turn to SOR/75-653, the Petroleum Import Cost Compensation Regulations. The commentary of counsel is printed herewith.

SOR/75-653

**PETROLEUM IMPORT COST COMPENSATION REGULATIONS, amendment**

Petroleum Administration Act

P.C. 1975-2601

January 14, 1976

*Explanatory Note*

At first sight the adjustment of 13 cents (13%) for each 1% change in the value of the Canadian dollar as against the United States dollar might appear strange. The adjustment comes about in this fashion, as explained by the Energy Supplies Allocation Board:

One begins with two assumptions, viz,

(i) that the price of foreign crude oil is \$13.06 U.S. per barrel and the price of Canadian crude oil at Toronto is \$8.46 Canadian per barrel;

(ii) that the U.S. and Canadian dollars are of equal value (at par).

The difference between the foreign and Canadian prices is, therefore, \$4.60 Canadian, which becomes the rate of import compensation.

However, the Canadian and U.S. dollars are not of equal value and the rate of \$4.60 must be adjusted to reflect that fact, and to reflect the exchange rate between the two currencies in respect of the settlement paid for each individual cargo of crude oil imported. The adjustment factor is worked out in this wise:

If the difference in exchange rates is 1%,

so that \$1.01 Canadian = \$1.00 U.S.

\$13.06 U.S. = \$13.19 Canadian.

Thus, the imported price becomes \$13.19 Canadian and the difference between the imported and Canadian price of crude per barrel becomes \$4.73 and not \$4.60 as originally assumed. Therefore, each 1% change in the exchange rate from par produces a difference of 13 cents which must then be taken into account in the rate of import compensation.

The Board explained that *some* fictional starting point must be assumed since the exchange rate varies daily and the amount of compensation must be calculated in respect of the settlement of each cargo of imported crude. Hence, there must be a base and a method of calculating a daily adjustment in the rate of compensation. The base chosen was \$1.00 U.S. = \$1.00 Canadian.

## [Interprétation]

**M. Balfour:** C'est un cas semblable à celui . . .

**Le coprésident (M. McCleave):** Dans ce cas, nous passons au DORS/75-653, Règlement sur l'indemnité compensatrice du coût d'importation du pétrole. Il faut annexer le commentaire du conseiller juridique.

DORS/75-653

**RÈGLEMENT SUR L'INDEMNITÉ COMPENSATRICE DU COÛT D'IMPORTATION DU PÉTROLE—MODIFICATION**

Loi sur l'administration du pétrole

C.P. 1975-2601

Le 14 janvier 1976

*Note explicative*

A première vue, le redressement de 13 cents (13 p. 100) pour chaque 1 p. 100 de variation dans la valeur du dollar canadien par rapport au dollar américain pourrait sembler étrange. Ce redressement s'effectue suivant la formule suivante, comme l'explique l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie:

On commence par poser deux hypothèses, c'est-à-dire:

(1) que le prix du pétrole brut étranger est de \$13.06 américains le baril et que le prix du pétrole brut canadien à Toronto est de \$8.46 canadiens le baril;

(2) que les dollars américain et canadien ont une valeur égale (au pair).

La différence entre les prix étranger et canadien est, par conséquent, de \$4.50 canadiens ce qui devient le taux d'indemnité d'importation.

Toutefois, les dollars canadien et américain ne sont pas d'égale valeur et le taux de \$4.60 doit être redressé pour en témoigner, et pour donner le taux de change entre les deux monnaies, utile à l'établissement du prix de chaque cargaison de pétrole brut importé. Le facteur de redressement est fixé comme suit:

Si la différence suivant le taux de change est de 1 p. 100,

de sorte que \$1.01 canadien égale \$1.00 américaine

\$13.05 américains égalent 13.19 canadiens.

Ainsi, le prix du pétrole importé devient \$1.19 canadiens et la différence entre le prix importé et le prix canadien d'un baril de pétrole brut devient \$4.23 et non pas \$4.60 comme on le croyait à l'origine. Par conséquent, chaque variation de 1 p. 100 du taux de change à partir du pair, produit une différence de 13 cents dont on doit tenir compte dans le taux d'indemnité d'importation.

L'Office a expliqué qu'un certain point de départ fictif doit être accepté puisque le taux de change varie quotidiennement et que le montant de l'indemnité doit être calculé pour le règlement de chaque cargaison de pétrole importé. Il doit donc y avoir une base et une méthode de calcul pour effectuer le redressement quotidien du taux d'indemnité. La base choisie a été \$1.00 américain égale \$1.00 canadien.



[Text]

The present amendment increases the base from \$3.60 to \$4.60 which, in the manner shown above, increases the adjustment factor from 12 cents to 13 cents.

**Mr. Eglington:** When I looked over this again this morning I was reminded of the pithy comment about the Schleswig-Holstein question and the people who understood it. One was mad and one was dead.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** And one had forgotten all about it.

**Mr. Eglington:** Forgotten all about it.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It was Lord Palmerston, wasn't it? He knew it and he had forgotten all about it.

**Mr. Eglington:** That is correct, yes.

• 1150

Now, the explanation does work out, if one does it mathematically. I was told emphatically by the Energy Supplies Allocation Board that it was imperative that it be done in this confusing fashion and that there was in fact no other way of doing it. It is a technical matter so presumably it lies fully within their competence.

**Mr. Balfour:** There is no problem there.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you. Next then is SOR/75-582, without commentary.

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, connected with that one, could we suggest that they change the form to make space for an additional column, if that is what is required?

**Mr. Eglington:** I think, Mr. Robinson, you have jumped one. There are two here, SOR/75-582 and SOR/75-384, which are the tariffs of charges that are referred to in the numbered paragraph 2 of the comment on SOR/75-384. They are merely tariffs of charges that were inserted here because they relate to the matter that was being considered.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Then we turn to SOR/75-472, Petroleum Administration Act Part I Regulations, with commentary by counsel. Printed herewith.

SOR/75-472

## PETROLEUM ADMINISTRATION ACT PART I REGULATIONS

Petroleum Administration Act

P.C. 1975-1841

December 12, 1975

Criteria 13 and 14

Section 4 stipulates that the return required by section 13(1) of the Petroleum Administration Act *in respect of each barrel of oil* shall be in the form set out in the Schedule to the Regulations.

Section 5 lists certain specific items of information which must be included in the return. The last of these items reads "the information required in the Schedule". Consequently, items (a)—(f) must be in addition to the matter that will appear in the Schedule when the blanks and columns are filled up.

[Interpretation]

La modification présente hausse la base de \$3.60 à \$4.60, ce qui, nous l'avons vu plus haut, porte le facteur de redressement de 12 cents à 13 cents.

**M. Eglington:** Lorsque j'ai reçu ce commentaire ce matin, je me suis rappelé la brève réponse au sujet de la question du Schleswig-Holstein et les gens qui l'avaient comprise. Il y en avait un de fou et il y en avait un de mort.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Et il y en avait un qui avait tout oublié.

**M. Eglington:** Qui avait tout oublié, en effet.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'était lord Palmerston, n'est-ce pas? Il savait, mais il avait tout oublié.

**M. Eglington:** C'est exact.

L'explication est valable si on fait un calcul mathématique. L'Office de répartition des approvisionnements d'énergie m'a dit carrément qu'il fallait absolument le faire de cette façon qui prête à confusion, et qu'il n'y avait aucun autre moyen de le faire. C'est une question technique, et l'Office est probablement compétent à le régler.

**M. Balfour:** Il n'y a donc pas de problème.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci. Passons maintenant au DORS/75-582, sans commentaire.

**M. Robinson:** A cet égard, pourrions-nous suggérer que l'on modifie la formule afin d'ajouter une colonne supplémentaire, si c'est ce dont ils ont besoin?

**M. Eglington:** Je pense, monsieur Robinson, que vous avez sauté un règlement. Il y en a deux ici, DORS/75-582 et DORS/75-384, qui sont les tarifs des redevances dont on parle au paragraphe 2 du commentaire sur le DORS/75-384. Il s'agit simplement de tarifs de redevances qu'on a ajoutés ici puisqu'ils avaient trait à la question étudiée.

**Le coprésident (M. McCleave):** Passons ensuite au DORS/75-472, Règlement de la Loi sur l'administration du pétrole, (partie I), avec un commentaire de notre conseiller qui est imprimé ici.

DORS/75-472

## RÈGLEMENT DE LA LOI SUR L'ADMINISTRATION DU PÉTROLE (PARTIE I)

Loi sur l'administration du pétrole

C.P. 1975-1841

Le 12 décembre 1975

Critères 13 et 14

L'article 4 stipule que le relevé exigé en vertu du paragraphe 13(1) de la Loi sur l'administration du pétrole *en ce qui concerne chaque baril de pétrole* doit être fait dans la forme prescrite en annexe au Règlement.

L'article 5 énumère certains renseignements que doit comporter le relevé dont le dernier est «tout autre renseignement demandé en annexe». En conséquence, les renseignements exigés dans (a) à (f) doivent être ajoutés à ceux qui figureront en annexe lorsque les espaces blancs seront remplis.

**[Texte]**

The form in the Schedule, however, does not contain any space in which the information required by section 5 can be put. Further, column 5 of the return refers to "Barrels exported" yet section 4 speaks of a return in respect of each barrel of oil, surely an exceptionally onerous undertaking.

It also seems that part of the information required by section 5(d) would in any event appear in column 1 (oil kind) and that required by section 5(a) in column 5.

Unless your counsel have failed to see the obvious, sections 4 and 5 and the form in the Schedule do not appear to relate to each other in any coherent or comprehensible manner.

**Mr. Eglington:** In this instance, Mr. Chairman, the numbered paragraph 3 should be deleted. Like the Bishop of Antioch, I have erred and the retroactive effect is in fact provided for by Section 78.2(b) of the Petroleum Administration Act.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Perhaps for more orderly discussion we will deal first with SOR/74-627, as we just have done, and the Antiochian deletion has just been made.

On SOR/74-669, there is a one line commentary by counsel, and that is printed herewith and on SOR/75-141, there is a two line commentary, printed herewith.

**Mr. Eglington:** Miss Mayrand has just reminded me that that, too, will quite probably be a futile enquiry because we have made the same enquiry before and we have been told that this is the confidence of the Queen's Privy Council of Canada.

**Mr. Robinson:** Well, that is the one I was referring to, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes, Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** It seemed to me that probably the solution was to add another column to this form that they use.

**Mr. Eglington:** It would appear that the form needs to be redrawn to make it relevant to the sections of the regulations.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** So this is our suggestion, and accordingly it can be drawn to the attention of the relevant officer in that department. And this advice is given to them gratuitously, too.

SOR/74-627, SOR/74-669, SOR/75-141, and SOR/75-200, Oil Import Compensation Regulations, under the Appropriation Act number 3 of 1974, a page of commentary, printed herewith.

SOR/74-627

OIL IMPORT COMPENSATION REGULATIONS

**[Interprétation]**

La formule en annexe ne contient cependant pas d'espace disponible pour les renseignements exigés à l'article 5. De plus, l'espace réservé au relevé porte sur les «barils exportés», or l'article 4 mentionne un relevé de chaque baril de pétrole, ce qui constitue évidemment une entreprise exceptionnellement onéreuse.

Il semble également qu'une partie de l'information exigée par le paragraphe 5(d) figurerait de toute façon dans la rubrique 1 (variété et qualité de pétrole) et que les renseignements exigés au paragraphe 5(a) figureraient sous la rubrique 5.

A moins que vos conseillers n'aient pu se rendre à l'évidence, les articles 4 et 5 et la formule de l'annexe ne semblent pas avoir de relation cohérente et intelligible entre eux.

**M. Eglington:** Dans ce cas, monsieur le président, il faudrait supprimer le paragraphe 3. Tout comme l'évêque d'Antioche, je me suis trompé et l'effet rétroactif est prévu par l'article 78.2(b) de la Loi sur l'administration du pétrole.

**Le coprésident (M. McCleave):** Afin d'avoir une discussion plus ordonnée, nous allons traiter d'abord du DORS/74-627, comme nous venons de faire; et on vient de supprimer le paragraphe en question.

A propos du DORS/74-669, il y a une ligne de commentaire de la part de notre conseiller, qui est imprimée ici, et quant au DORS/75-141, il y a un commentaire de deux lignes qui est imprimé également.

**M. Eglington:** M<sup>lle</sup> Mayrand vient de me signaler que cette demande sera probablement sans résultat, parce que nous avons déjà posé la même question et on nous dit que ceci est confié au Conseil privé du Canada.

**M. Robinson:** C'est le règlement dont je parlais, monsieur le président.

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui, monsieur Robinson.

**M. Robinson:** Il me semblait que la solution serait d'ajouter une colonne supplémentaire à la formule qu'ils utilisent.

**M. Eglington:** Il paraît que l'on devrait modifier la formule afin qu'elle soit plus en rapport avec les articles des règlements.

**Le coprésident (M. McCleave):** Cela est donc notre recommandation, et on peut le signaler à l'agent compétent du ministère. En effet, ils reçoivent ses conseils gratuitement.

DORS/74-627, DORS/74-669, DORS/75-141 et DORS/75-200, Règlements sur l'indemnité d'importation du pétrole, en vertu de la Loi n° 3 de 1974 portant affectation de crédit, et commentaire, insérés ici:

DORS/74-627

RÈGLEMENT SUR L'INDEMNITÉ D'IMPORTATION DU PÉTROLE



## [Text]

Appropriation Act No. 3, 1974

P.C. 1974-2419

Criteria 1(a); 6; 8

1. These Regulations came into force before they were registered or published. However, the provisions of section 9 of the Statutory Instruments Act have been satisfied.

The Committee may wish to enquire of the Clerk of the Privy Council the reason furnished to him for the Regulations to come into force before registration.

2. Vote 52(a) of Appropriation Act No. 3, 1974 reads:

52(a) Energy Supplies Allocation Board—Payments, in accordance with and subject to regulations made by the Governor in Council, to refiners and other persons who import crude oil and petroleum products, as prescribed in the regulations,

(a) from outside Canada,

(b) for consumption within Canada, such payments being for the restraint of prices of petroleum products to consumers primarily in the Atlantic provinces, Quebec and that part of Ontario east of the line known as the Ottawa Valley Line, and to authorize the Energy Supplies Allocation Board

(c) from and after November 1, 1974 to administer the said regulations, and

(d) to perform such other duties and functions in connection with the said regulations and the Petroleum Products Compensation Program as the Minister may require—330,000,000

While the English text of Vote 52(a) gives the regulation making power to the Governor in Council, the French text gives it to the Energy Supplies Allocation Board with the approval of the Governor in Council: «... conformément au règlement établi par L'Office de répartition des approvisionnements d'énergie avec l'approbation du gouverneur en conseil et sous réserve d'icelui...».

The present Regulations were, in fact, made by the late Administrator in Council.

3. The effect of section 8 of the Regulations is, despite the game of recommendatory ping-pong involved, to allow for dispensations from the Regulations in individual cases. This can only be accounted *intra vires* if the result of the breadth of the enabling power is to authorize any regulation at all provided it has some connection, however remote, with the purpose of Vote 52(a).

4. The comments as to the propriety of section 10(a) (ii) and (iii) of SOR/75-384, Petroleum Import Cost Compensation Regulations apply equally to section 9 of these present Regulations.

## [Interpretation]

Loi n° 3 de 1974 portant affectation de crédits

C.P. 1974-2419

Critères 1(a); 6; 8

1. Le présent Règlement a été mis en vigueur avant qu'il ne soit enregistré ou publié. Cependant les dispositions de l'article 9 de la Loi sur les textes réglementaires ont été respectés.

Le Comité désirerait peut-être s'informer auprès du Greffier du Conseil privé de la raison qui lui a été donnée concernant le fait que le Règlement est entré en vigueur avant son enregistrement.

2. Le Crédit 52(a) de la Loi n° 3 de 1974 portant affectation de crédits se lit comme suit:

«52a) Office de répartition des approvisionnements d'énergie—Paiements, conformément au règlement établi par l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie avec l'approbation du gouverneur en conseil et sous réserve d'icelui, à des raffineurs et à d'autres personnes qui achètent du pétrole brut et des produits pétroliers, comme le prescrit le règlement

a) à l'extérieur du Canada,

b) pour consommation au Canada, ces paiements ayant pour but de contenir les prix des produits pétroliers payés par les consommateurs principalement dans les provinces Atlantiques, au Québec et dans la partie de l'Ontario située à l'est de la ligne connue sous le nom de ligne de la vallée de l'Outaouais, et d'autoriser l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie,

c) à compter du 1<sup>er</sup> novembre 1974, à administrer le règlement susmentionné, et

d) à s'acquitter d'autres fonctions et tâches concernant ledit règlement et le Programme des indemnités visant les importations de pétrole et de produits pétroliers sur demande du ministre—330,000,000»

Le texte anglais du Crédit n° 52(a) accorde au gouverneur en conseil le pouvoir d'établir des règlements, mais le texte français le confère à l'Office de répartition des approvisionnements d'Énergie avec l'approbation du gouverneur en conseil: «... conformément au Règlement établi par l'Office de répartition des approvisionnements d'Énergie avec l'approbation du gouverneur en conseil et sous réserve d'icelui...».

Le présent Règlement fut de fait établi par l'ancien administrateur en conseil.

3. L'article 8 du Règlement a pour effet, malgré le jeu des recommandations réciproques, de dispenser certains particuliers de l'application du Règlement. On peut considérer cette disposition comme *intra vires* seulement si on détermine que le pouvoir habilitant autorise toute forme de Règlement ayant un lien, quoique vague, avec le but du crédit 52(a).

4. Les observations au sujet de la pertinence des alinéas 10(a) (ii) et (iii) du DORS/75-384, Règlement sur l'indemnité compensatrice du coût d'importation du pétrole, s'appliquent également à l'article 9 du présent Règlement.

[Texte]

• 1155

**Mr. Robinson:** I wonder whether we could ask the question why in both cases. It says:

The new section 10 is still retroactive...

I am wondering why, and also in the next one where it says:

The new section 5 still has retroactive effect...

And I am wondering why again.

**Mr. Eglington:** These provisions...

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** First, we can print the commentary on SOR/75-200, the two-line commentary.

**Mr. Eglington:** Have we moved beyond SOR/74-627?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I think so.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh yes, we are taking them altogether, are we not?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I am trying to get the commentaries printed in some logical...

**Mr. Eglington:** Oh, I am sorry.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I am having great difficulty because of the blurred copies that I have. But they are all printed now, so I think the questions can be asked of any one within that group.

**Mr. Eglington:** Mr. Chairman, the commentaries on SOR/74-669, SOR/75-141 and SOR/75-200 should not be printed because they are incorrect. They are of a kind with numbered paragraph 3 on SOR/74-627.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** They are all incorrect.

**Mr. Eglington:** Yes. They still have retroactive effect, but the retroactive effect was later provided for by section 78 of the act.

**Mr. Hnatyshyn:** You are going to revoke your instruction then about printing those commentaries.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right then, that the commentaries not be printed at all under this section.

**Mr. Hnatyshyn:** On the three specific items that counsel has referred to, SOR/75-200, SOR/74-669 and SOR/75-141. Those three are the ones.

**Miss Mayrand:** SOR/75-200.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Which one?

**Miss Mayrand:** SOR/75-200.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes, I mentioned that one. So those three commentaries are not printed.

Next week, by the way, we will streamline our procedure somewhat in that the "Clerk"—that is the new pronunciation. It used to be "Clark", but after yesterday, it is the "clerk" of the Committee—says that there will be a stapling of the different items which will make it easier for everybody and there will be groupings together by the staple.

[Interprétation]

**M. Robinson:** Je me demande si nous pourrions demander pourquoi dans les deux cas. On dit:

Le nouvel article 10 a encore un effet rétroactif...

Je me demande pourquoi. Dans le prochain commentaire suivant on dit:

Le nouvel article 5 a encore un effet rétroactif...

Et je me demande pourquoi, encore une fois.

**M. Eglington:** Ces dispositions...

**Le coprésident (M. McCleave):** Tout d'abord, nous pouvons imprimer le commentaire sur le DORS/75-200, commentaire de deux lignes.

**M. Eglington:** Avons-nous passé outre au DORS/74-627?

**Le coprésident (M. McCleave):** Je pense que oui.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ah oui, nous les étudions tous ensemble, n'est-ce pas?

**Le coprésident (M. McCleave):** J'essaie de faire en sorte que les commentaires soient imprimés dans un ordre logique.

**M. Eglington:** Oh, je suis désolé.

**Le coprésident (M. McCleave):** J'ai beaucoup de difficulté, parce que les exemplaires que j'ai sont mal imprimés. Cependant, ils sont tous imprimés maintenant, alors on pourrait poser des questions à propos de n'importe quel règlement qui fait parti de ce groupe.

**M. Eglington:** Monsieur le président, les commentaires sur DORS/74-669, DORS/75-141 et DORS/75-200 ne devraient pas être imprimés parce qu'ils ne sont pas exacts. Ils sont analogues au paragraphe n° 3 sur le DORS/74-627.

**Le coprésident (M. McCleave):** Ils sont tous inexacts.

**M. Eglington:** Oui. Ils ont encore un effet rétroactif, mais les dispositions de l'article 78 de la Loi éliminent ce problème.

**M. Hnatyshyn:** Vous allez donc retirer votre directive quant à l'impression de ces commentaires.

**Le coprésident (M. McCleave):** D'accord, les commentaires ne seront pas imprimés du tout dans cette section.

**M. Hnatyshyn:** Notre conseiller parlait précisément du DORS/75-200, DORS/74-669, et DORS/74-141. Ce sont les trois commentaires en question.

**Mlle Mayrand:** DORS/75-200.

**Le coprésident (M. McCleave):** Lequel?

**Mlle Mayrand:** DORS/75-200.

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui, je l'ai cité. Ce sont les trois commentaires qui ne seront pas imprimés.

La semaine prochaine, nous allons uniformiser quelque peu notre procédure, car le greffier du comité le «clerk»—telle est la nouvelle prononciation—nous dit qu'il a broché les différentes sections ensemble, et il sera donc plus facile de consulter la documentation.



[Text]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Surely the pronunciation, Mr. Joint Chairman, is a matter of private judgment. Something depends on which side of the Bay of Fundy you come from, I find. My wife from Saint John says "clark" and I, of Nova Scotian ancestry, say "clerk" and you of Nova Scotian birth, upbringing and ancestry say "clark".

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** But I am on a different side of the Rocky Mountain now, Mr. Joint Chairman.

SOR/75-581.

**Mr. Robinson:** We have not finished with SOR...

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Oh, all right. I am sorry.

**Mr. Eglington:** We have not started.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Let us go back to the Oil Import Compensation Regulations then, please, SOR/74-627.

**Mr. Robinson:** I was wondering whether under our counsel's notes, paragraph number 1, where it states:

The Committee may wish to enquire of the Clerk of the Privy Council the reason furnished to him for the Regulations to come into force before registration.

I think this is fair comment. We should ask the question. Then in paragraph number 2, it would seem to me that this should be corrected in order to be consistent, the English text as against the French text. The correction should be made to make it consistent.

**Miss Mayrand:** It is difficult to correct.

**Mr. Béchard:** In reply to the first question I asked you just a while ago, Mr. Eglington, you told me that it would be futile to ask then, and now it is okay.

**Mr. Eglington:** No, I think the question should be direct-ed, but I meant that it would be of a kind where it is a legal opinion because we have asked it before and we were told that the reason was of confidence of the Privy Council.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I am afraid your point, Mr. Robinson, by the correction is that it is a correction of an act of Parliament that is now two years old. We did not have the sober second thought to do it at the time. I guess it never will be done.

Is there any further point on number 2?

Then we move to...

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** What about number 4?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Number 4, yes. Number 3 is out by Antiochan edict.

• 1200

**Mr. Eglington:** Again we are brought full square against the question of dispensing power, and I suppose we can ask upon what grounds they construe Vote 52a as permitting dispensations. Doubtless we will get the same answer, that to give us an answer would be to give a legal opinion.

[Interprétation]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur le coprésident, la prononciation est plutôt une question de jugement personnel. Tout dépend de quel côté de la baie de Fundy on vient. Ma femme qui vient de Saint-Jean, elle dit «clark» et moi, étant de Nouvelle-Écosse, je dis «clerk» tandis que vous qui êtes né et avez vécu votre vie en Nouvelle-Écosse vous dites «clark».

**Le coprésident (M. McCleave):** Mais maintenant je vis de l'autre côté des Montagnes rocheuses, monsieur le coprésident.

DORS/75-581.

**M. Robinson:** Nous n'avons pas terminé l'étude du DORS...

**Le coprésident (M. McCleave):** D'accord. Je suis désolé.

**M. Eglington:** Nous ne l'avons pas commencée.

**Le coprésident (M. McCleave):** Revenons donc au DORS/74-627, Règlements sur l'indemnité d'importation du pétrole.

**M. Robinson:** Je me demandais si, dans les notes de notre conseiller, on dit, au paragraphe n°1:

Le comité désirerait peut-être s'informer auprès du greffier du Conseil privé de la raison qui lui a été donnée concernant le fait que le règlement est entré en vigueur avant son enregistrement.

Je pense que c'est un commentaire juste. Nous devrions poser cette question. Ensuite, il me semble que le paragraphe n° 2 devrait être corrigé afin que les versions anglaise et française correspondent.

**Mlle Mayrand:** Il est difficile de le corriger.

**M. Béchard:** En réponse à la première question que je vous ai posée tout à l'heure, monsieur Eglington, vous m'avez dit qu'il serait inutile de demander, et maintenant c'est possible.

**M. Eglington:** Non, je pense qu'on devrait poser la question, mais je voulais dire qu'il s'agirait d'une opinion juridique, car nous l'avons déjà demandée et on nous a dit que la raison dépendait du Conseil privé.

**Le coprésident (M. McCleave):** Pour répondre à votre question, monsieur Robinson, il faudrait corriger une loi du Parlement qui date déjà de deux ans. Nous n'y avons pas repensé à cette époque. J'imagine que l'on ne corrigera jamais.

Y a-t-il d'autres commentaires sur numéro 2?

Passons donc...

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Et le numéro 4?

**Le coprésident (M. McCleave):** Numéro 4, oui. Le numéro 3 est supprimé en raison de l'édit d'Antioche.

**M. Eglington:** Nous revenons carrément devant la question de l'octroi de pouvoir, et je suppose que nous pouvons demander quels sont les motifs qui leur font interpréter que le crédit 52(a) permet des dispenses. Nous obtiendrons certainement la même réponse, à savoir que nous répondre reviendrait à nous donner un avis juridique.

## [Texte]

**Mr. Robinson:** Well, let us ask for the legal opinion.

**Mr. Eglinton:** The objections that were taken in the early one about general power of entry and inspection of documents apply equally in this case.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right. We will follow up the suggestion.

**Mr. Hnatyshyn:** No, I would not ask for a legal opinion. I would just ask them to explain what they are doing. Give them an out in case they want to take it.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** SOR/75-581, Reduction of Charges (November 1974) Order under the Petroleum Administration Act. It comes to us without commentary.

SOR/74-232 and SOR/74-272 are Imported Oil and Petroleum Products Compensation Regulations under the Appropriation Act No. 1 of 1974. There is commentary and it is printed herewith.

SOR/74-232

# IMPORTED OIL AND PETROLEUM PRODUCTS COMPENSATION REGULATIONS

Appropriation Act No. 1, 1974

P.C. 1974-806

December 8, 1975

Criterion No. 1 (a)

## Section 9

The comments made under SOR/75-384 (Petroleum Import Cost Compensation Regulations) as to the propriety of section 19(a)(ii) and (iii) apply equally here.

These present provisions are probably accountable *intra vires* because of the very breadth of the enabling power in Vote 11b, Appropriation Act No. 1, 1974.

11b) Mineral and Energy Resources—Payments, in accordance with and subject to regulations made by the Governor in Council, to refiners and other persons who import crude oil and petroleum products, as prescribed the regulations

(a) from outside Canada,

(b) for consumption within Canada,

such payments being for the restraint of prices of petroleum products to consumers during the period commencing on January 1, 1974 and ending on March 31, 1974, primarily in the Atlantic provinces, Quebec and that part of Ontario east of the line known as the Ottawa Valley line—240,000,000

It is probable that the effect of these Regulations is now virtually exhausted.

**Mr. Eglinton:** This again is the general right to enter and inspect any documents. While the argument may be made that the enabling power in Vote 11b is so broad as to encompass anything that relates to oil import compensation, nonetheless the Committee will I think wish to question why it is necessary to grant such a sweeping power.

## [Interprétation]

**M. Robinson:** Eh bien demandons cet avis juridique.

**M. Eglinton:** Les objections invoquées plus tôt quant au pouvoir général d'entrée d'inspection des documents s'applique également dans ce cas.

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien. Nous suivrons la suggestion.

**M. Hnatyshyn:** Non, je ne demanderais pas d'avis juridique mais simplement d'expliquer ce qu'ils font. Offrons-leur une issue si jamais ils veulent s'en servir.

**Le coprésident (M. McCleave):** DORS/75-581, Décret de réduction des redevances (novembre 1974) Loi sur l'administration du pétrole. Pas de commentaire.

DORS/74-232 et DORS/74-272 sont des règlements sur les indemnités d'importation du pétrole et des produits pétroliers aux termes de la loi n° 1 de 1974 portant affectation de crédits. Nous insérerons le commentaire ici.

DORS/74-232

# RÈGLEMENT SUR LES INDEMNITÉS D'IMPORTATION DU PÉTROLE ET DES PRODUITS PÉTROLIERS

Loi N° 1 de 1974 portant affectation de crédits

C.P. 1974-806

Le 8 décembre 1975

Critère n°. 1(a)

## Article 9

Les observations faites sur le DORS/75-384 (Règlement sur l'indemnité compensatrice du coût d'importation du pétrole) concernant la pertinence des alinéas 10(a)(ii) et (iii) s'appliquent également ici.

Les présentes dispositions peuvent être considérées comme *intra vires* à cause du sens très large du pouvoir habilitant du Crédit 11b de la Loi n° 1 de 1974 portant affectation de crédits.

11b) Minéraux et ressources énergétiques—Paiements, conformément aux règlements établis par le gouverneur en conseil et sous réserve d'iceux, à des raffineurs et à d'autres personnes qui achètent du pétrole brut et des produits pétroliers, comme le prescrivent les règlements,

a) à l'extérieur du Canada,

b) pour consommation au Canada,

ces paiements ayant pour but de contenir les prix des produits pétroliers payés par les consommateurs, au cours de la période commençant le 1<sup>er</sup> janvier 1974 et se terminant le 31 mars 1974, principalement dans les provinces atlantiques, au Québec et dans la partie de l'Ontario située à l'est de la ligne connue sous le nom de ligne de la vallée de l'Outaouais—240,000,000

Il est probable que ce Règlement n'a plus de répercussions réelles.

**M. Eglinton:** Cela porte toujours sur le droit général d'entrée d'inspecter des documents. Si l'on peut arguer du fait que le pouvoir habilitant donné au crédit 11(b) est assez large pour englober tout ce qui a trait aux indemnités d'importation du pétrole, le Comité fera probablement néanmoins demander s'il est nécessaire de conférer des pouvoirs tellement vastes.



## [Text]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I am afraid the language of some of these votes suggests that the sober second thought of the country in the Senate should be watching more carefully the drafting of these particular provisions. I suppose it ought to be watched in the House of Commons too. After all, we ought to be keeping our eyes on these things to see that they do not get in this sloppy, messy, wide-open comprehensive power of delegation.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Well, in justification of what Parliament has done, we have given the power of regulation in all these appropriation acts. But I do not suppose that anybody ever thought they were giving the kind of power that is being exercised under the appropriation acts. It is precisely the reason we are sitting here as a committee, to deal with this sort of what at least most of us seem to regard as an abuse of what should be done by regulation.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Quite so. Well, I suppose we can recommend when we make our report to Parliament that they should be more careful in drafting the provisions of these votes. But meanwhile, if they are going to go on drafting them this way, I suppose we can all be more vigilant and pop up in our places and say, what is the meaning of this? This is conferring far too wide a power. Does the Minister really intend thus and so and which and what?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** These would be quite reasonable questions, I think, to ask in the light of how the oil industry is being regulated under these acts.

**An hon. Member:** I think counsel could do that.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** It is part of a continuing problem. Counsel has been instructed, I think, to draw the over-all nature of this sort of thing to the Instruments Officer. This is just another example of what he will be drawing to the Instruments Officer.

Next then we go to SOR/75-140—Oil Import Compensation Regulations No. 1, 1975, under Appropriation Act. No. 5, in 1974. The commentary of counsel is printed herewith.

SOR/75-140

OIL IMPORT COMPENSATION REGULATIONS, NO. 1, 1975

Appropriation Act No, 5, 1974

P.C. 1975-545

December 8, 1975

Criterion No. 1(a)

Section 10

The comments made under SOR/75-384 (Petroleum Import Cost Compensation Regulations) as to the propriety of section 10(a) (ii) and (iii) apply equally here.

These present provisions are probably accountable *intra vires* because of the very breadth of the enabling power in Vote 11b, Appropriation Act No. 1, 1974.

11b) Mineral and Energy Ressources—Payments, in accordance with and subject to regulations made by the Governor in Council, to refiners and other persons who import crude oil and petroleum products, as prescribed in the regulations

## [Interpretation]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je crains que le test de certains de ces crédits montre bien que le Sénat, sobre lieu de réflexion du pays, devrait surveiller plus soigneusement la rédaction de ces dispositions. Je pense d'ailleurs que cela devrait également être fait à la Chambre des communes. Après tout, nous devrions avoir l'œil sur ce genre de chose afin d'éviter que cela mène ainsi à des pouvoirs globaux de délégation à peu près indéfinissables.

**Le coprésident (M. McCleave):** Eh bien, pour justifier ce qu'a fait le Parlement, nous avons donné le pouvoir de réglementation dans toutes ces lois portant affectation de crédits. Mais je pense que personne n'a jamais pensé conférer le genre de pouvoir ainsi exercé soi-disant aux termes de ces lois. C'est précisément pourquoi nous siégeons là en Comité, pour traiter de ce genre de chose qu'au moins la plupart de nous semblent considérer comme un abus de ce qui devrait être fait par règlement.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Parfaitement. Eh bien, je suppose que nous pouvons recommander dans notre rapport au Parlement plus de prudence dans la rédaction des dispositions de ces crédits. Mais entre-temps, si l'on continue de les rédiger de la sorte, je pense que nous pouvons tous nous faire plus vigilants et demander ce que cela signifie? Cela confère beaucoup trop de pouvoir. Le ministre veut-il véritablement ceci, cela et quoi encore?

**Le coprésident (M. McCleave):** Ce sera en effet des questions très raisonnables que nous pourrions poser dans le cadre de la réglementation de l'industrie pétrolière.

**Une voix:** Je pense que notre conseiller pourrait le faire.

**Le coprésident (M. McCleave):** Cela fait partie d'un problème permanent. On a je crois demandé au conseiller d'attirer l'attention du responsable des règlements sur la nature générale de ce genre de chose. Ce n'est qu'un autre exemple qu'il lui communiquera.

Passons maintenant au DORS/75-140—Règlement n° 1 de 1975 sur l'indemnité d'importation du pétrole. Nous insérons ici le commentaire de notre conseiller.

DORS/75-140

RÈGLEMENT NO. 1 DE 1975 SUR L'INDEMNITÉ D'IMPORTATION DU PÉTROLE

Loi No. 5 de 1974 portant affectation de crédits

C.P. 1975-545

Le 8 décembre 1975

Critère no. 1 (a)

Article 10

Les observations faites sur le DORS/75-384 (Règlement sur l'indemnité compensatrice du coût d'importation du pétrole) concernant la pertinence des alinéas 10(a)(ii) et (iii) s'appliquent également ici.

Les présentes dispositions peuvent être considérées comme *intra vires* à cause du sens très large du pouvoir habilitant du Crédit 11b de la Loi No. 1 de 1974 portant affectation de crédits.

11b) Minéraux et ressources énergétiques—Paiements, conformément aux règlements établis par le gouverneur en conseil et sous réserve d'iceux, à des raffineurs et à d'autres personnes qui achètent du pétrole brut et des produits pétroliers, comme le prescrivent les règlements,

## [Texte]

- (a) from outside Canada,
- (b) for consumption within Canada,

such payments being for the restraint of prices of petroleum products to consumers during the period commencing on January 1, 1974 and ending on March 31, 1974, primarily in the Atlantic provinces, Quebec and that part of Ontario east of the line known as the Ottawa Valley line—240,000,000

It is probable that the effect of these Regulations is now virtually exhausted.

**Mr. Eglington:** This again is the same point, general powers, interim inspection.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you. The next to engage us continues in the gas business. SOR/75-630 and SOR/75-677—Natural Gas Prices Regulations, under the Petroleum Administration Act. There is commentary by counsel printed herewith.

## NATURAL GAS PRICES REGULATIONS

Petroleum Administration Act

P.C. 1975-2533

January 26, 1976

SOR/75-630, SOR/75-677

Criteria 13 and 14

Both the principal and amending Regulations refer to certain zones: Vide the Schedule to SOR/75-630, Saskatchewan, Manitoba, Western, Northern and Eastern Zones. These zones are not defined in the Regulations; nor is any reference given to any document or documents in which they are defined.

Upon enquiry of the National Energy Board it was learned that the zones are based upon the practice of the natural gas industry—developed by Trans Canada Pipelines for costing purposes—as modified by an Order of the National Energy Board, TG-1-73 of 10th May, 1973. In that Order the Board sanctioned the zones used by the applicant, Trans Canada Pipelines, with the exception, specified in section 7 of the Order, that the applicant's British Columbia and Alberta zones were to be amalgamated into a Western zone, and its Central and Eastern zones into one Central zone.

While, by a process of reference, first to Order TG-1-73 and thence to the application of Trans Canada Pipelines, it is possible to deduce the definitions to be given to the zones mentioned in the Natural Gas Prices Regulations, this is hardly satisfactory for the Regulations should contain the necessary definitions within themselves, either explicitly or at least by reference. After all, it is only an *assumption*, which need not be accepted by a court, that the zones are the ones accepted as modified by the National Energy Board in its Order, TG-1-73. At the very least "zone" should be defined in section 2 of SOR/75-630 by reference to TG-1-73. But, since that Order itself refers by reference to an application to the Board and specifically only to the amalgamation of four proposed zones, it would be better if the zones for the purposes of these Regulations were expressly defined.

## [Interprétation]

- a) à l'extérieur du Canada,
- b) pour consommation au Canada,

ces paiements ayant pour but de contenir les prix des produits pétroliers payés par les consommateurs, au cours de la période commençant le 1<sup>er</sup> janvier 1974 et se terminant le 31 mars 1974, principalement dans les provinces atlantiques, au Québec et dans la partie de l'Ontario située à l'est de la ligne connue sous le nom de ligne de la vallée de l'Otaouais—240,000,000

Il est probable que ce Règlement n'a plus de répercussions réelles.

**M. Eglington:** C'est encore la même chose, pouvoirs généraux, inspection intérimaire.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci. Nous en arrivons au gaz. DORS/75-630 et DORS/75-677—Règlements sur les prix du gaz naturel, Loi sur l'administration du pétrole. Voici encore le commentaire de notre conseiller.

## RÈGLEMENT SUR LES PRIX DU GAZ NATUREL

Loi sur l'administration du pétrole

C.P. 1975-2533

Le 26 janvier 1976

DORS/75-630, DORS/75-677

Critères 13 et 14

Le règlement principal et sa modification ont trait à certaines zones: (voir l'annexe au DORS/75-630) Saskatchewan, Manitoba, zones du nord, de l'ouest et de l'est). Ces zones ne sont pas définies dans le règlement, et l'on n'y fait allusion à aucun document qui puisse apporter des éclaircissements.

Après enquête auprès de l'Office national de l'énergie, on a appris que ces zones sont délimitées d'après les pratiques de l'industrie du gaz naturel-définies par la société Trans-Canada Pipelines à des fins d'établissement des coûts-et modifiées par une ordonnance de l'Office national de l'énergie, TG-a-73 du 10 mai 1973. Dans cette ordonnance, l'Office reconnaît les zones utilisées par le requérant, la société Trans-Canada Pipelines, sauf en ce qui a trait aux zones de Colombie-Britannique et d'Alberta qui, selon l'article 7 de l'ordonnance, doivent être fusionnées en une zone ouest, quant aux zones centrales, et est, elle ne doivent plus former qu'une zone centrale.

Donc, il est possible, à l'aide de certains renvois, et si l'on se reporte à l'ordonnance TG-1-73 et ensuite à la demande de la société Trans Canada Pipelines, de définir les zones mentionnées dans le Règlement sur les prix du gaz naturel; cela n'est pas du tout satisfaisant puisque l'on devrait retrouver dans le Règlement même, de façon explicite ou à l'aide de références, la définition de ces zones. Après tout, on ne fait que supposer que ces zones sont celles qui ont été acceptées, après modification, par l'Office national de l'énergie dans son ordonnance TG-1-73 et ce point de vue ne serait pas nécessairement retenu par une cour. On devrait du moins définir le terme «zone» à l'article 2 du DORS/75-630 en faisant référence à l'ordonnance TG-1-73. Mais puisque cette ordonnance elle-même fait référence à une demande déposée auprès de l'Office et ne mentionne avec précision que la fusion de quatre zones proposées, il vaudrait beaucoup mieux que ces zones soient expressément définies aux fins du présent règlement.



[Text]

**Mr. Balfour:** The next point here is simply that counsel recommends that definitions of the zones be incorporated in the regulations, which appears to make great sense. Could we just pass that on to the ...

**Mr. Eglington:** In my conversations with them, I do not think this suggestion will meet with opposition.

**Mr. Balfour:** No.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Is this agreeable?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you. Now, SOR/75-359—Radio (FM) Broadcasting Regulations (amendment). Without commentary.

I will go through them slowly, so at least we have it on the record, but if anybody has a question to raise, if they would not mind doing it. When you look at the size of some of these things you wonder what would have ever happened if the Magna Carta had been drafted under today's conditions. It probably would have been 25 volumes long.

The next one is SOR/75-360—Radio (AM) Broadcasting Regulations (amendment). SOR/75-363—New Brunswick Fishery Regulations, amendment. SOR/75-380—Adult Occupational Training Regulations, amendment. SOR/75-388—Alberta Fishery Regulations, amendment. SOR/75-444—Public Service Employment Act—Special Appointment Regulations No. 2. Dealing with one person. SOR/75-445, under the Canada Shipping Act.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** That dealing with one person reminds me, Mr. Co-Chairman, of the occasion during World War II, when the government brought in an actual act of Parliament to deal with one person, to prevent Mr. J. L. Cohen, K.C. from sitting on conciliation boards. Everything else under the wage and price control legislation and the labour relations regulations legislation was all done by regulation, but when it came to debarring Mr. Cohen from sitting on boards, it was done by a special act of Parliament—a really important matter.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** SOR/75-459—Prairie Grain Advance Payments Regulations, amendment. SOR/75-460—under the National Harbours Board Act. SOR/75-475—General Radio Regulations, Part II, amendment. SOR/75-477—under the Indian Act—Proclaiming Certain Indian Lands Exempt from Portion of the Act. Dealing with a reserve in Ontario. SOR/75-496—under the Criminal Code—Prohibited Weapons Order No. 2. Certain devices to be prohibited weapons.

• 1210

SOR/75-511, Quebec Egg Marketing Levies Order; SOR/75-519, General Preferential Tariff Order, an amendment under the custodies tariff; SOR/75-522, Ontario Egg Marketing Levies Order; SOR/75-523 and SOR/75-707, Air Regulations, amendments. SOR/75-524, Migratory Bird Sanctuary Regulations.

[Interpretation.]

**M. Balfour:** Ici le Conseil recommande simplement que les définitions des zones soient incluses dans les règlements, ce qui semble tout à fait logique. Pourrait-on donc simplement passer à ...

**M. Eglington:** Dans les conversations que j'ai pu avoir avec les responsables il semble qu'ils soient plutôt favorables à cette suggestion.

**M. Balfour:** Oui.

**Le coprésident (M. McCleave):** D'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci. Maintenant, DORS/75-359—Règlements sur la radiodiffusion (M.F.) (modification). Pas de commentaire.

Nous allons les énumérer assez lentement pour qu'ils figurent aux moins dans le procès-verbal, mais si quelqu'un veut poser une question, qu'il n'hésite pas. Quand on voit l'ampleur de tout cela, on se demande ce qu'il en aurait été si la grande charte avait été rédigée dans les conditions actuelles. Il aurait probablement fallu 25 volumes.

Nous avons ensuite DORS/75-360—Règlements sur la radiodiffusion (MA) (modification). DORS/75-363—Règlements de pêche du Nouveau-Brunswick, modification. DORS/75-380—Règlements sur la formation professionnelle des adultes, modification. DORS/75-388—Règlements de pêche de l'Alberta, modification. DORS/75-444—Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, Règlement n° 2 portant affectation spéciale. Il s'agit d'une personne en particulier. DORS/75-445, à propos de la Loi sur la Marine marchande du Canada.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ce règlement, portant sur une seule personne, me rappelle, monsieur le coprésident, l'occasion où, au cours de la seconde guerre mondiale, le gouvernement a déposé un projet de loi visant une personne en particulier, afin d'empêcher M. J. L. Cohen, C. R. de siéger à des bureaux de conciliation. Tout ce qui dépendait du contrôle des prix et salaires et des relations de travail se faisait par règlement, mais lorsqu'il s'est agi d'empêcher M. Cohen de siéger à ces bureaux, cela s'est fait par loi spéciale du Parlement, comme s'il s'agissait d'une question véritablement importante.

**Le coprésident (M. McCleave):** DORS/75-459—Règlements sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies, modification. DORS/75-460—Aux termes de la Loi sur le Conseil des ports nationaux. DORS/75-475, Règlement général sur la radio, Parti II, modification. DORS/75-477—Aux termes de la Loi sur les Indiens—certaines terres des Indiens proclamées soustraites à des parties de la loi. Il s'agit d'une réserve en Ontario. DORS/75-496, dans le Code criminel, décret n° 2 sur les armes prohibées, Déclarant certains appareils armes prohibées.

Le DORS/75-511, Ordonnance sur les contributions de commercialisation des œufs du Québec; le DORS/75-519, Décret du tarif de préférence générale, modification au tarif de sécurité; le DORS/75-522, Ordonnance sur les redevances de commercialisation des œufs de l'Ontario; le DORS/75-523 et DORS/75-707, Règlements de l'air, modifications. Le DORS/75-524, Règlements sur les refuges d'oiseaux migrateurs.

## [Texte]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Where have we got to now? I got lost... SOR/75-526, Medical Devices Regulations; SOR/75-527, Ports Regulations, amendment; SOR/75-528, Seaway Regulations, amendment; SOR/75-529, Veterans Treatment Regulations, amendment; SOR/75-531 and SOR/75-550, Atlantic Coast Herring Regulations, amendments; SOR/75-532, Nova Scotia Fishery Regulations, amendment; SOR/75-533, and SOR/75-551, Ontario Fishery Regulations, amendments; SOR/75-534, Otter Trawl Fishing Regulations, amendment; SOR/75-544, Animal Contagious Diseases Regulations, amendment; SOR/75-545, Atlantic Region Selective Assistance Regulations, amendment; SOR/75-548, Canadian Egg Marketing Agency Proclamation, amendment; SOR/75-549 and SOR/75-629, General Radio Regulations, Part I, amendments; SOR/75-553, North Fraser Harbour Commission Established and Limits of Harbour Defined by Proclamation; and SOR/75-554, Television Broadcasting Regulations, amendment. Here endeth the first list.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I suppose it should be noted again for record, what all of us know, that should any of our colleagues come forth with questions about any one of these regulations that we have not had commentary or discussion on, it is perfectly open to us under our mandate to take a second look at the matter.

Rather than question, if I could ask Mr. Eglington and Miss Mayrand—we have done quite a batch now—where do we fit in the scheme of things? How many trunks full of material are still to be examined?

**Miss Mayrand:** We have about 75 that are non-comments and we have about 75 that are not up to date.

**Mr. Eglington:** Do you see any more heavy regions coming?

**Miss Mayrand:** Especially with the non-comment ones. We have a list, you know, we discussed that issue before.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes. We are not being inundated, then. We are in a position of being reasonably able to deal with the work that has been given to us.

**Miss Mayrand:** Yes...

**Mr. Balfour:** I wonder, Mr. Chairman, if I could ask a question.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Balfour.

• 1215

**Mr. Balfour:** I am not sure whether this would be constructive or not but I wonder if our counsels, when they are preparing the material for the meetings and preparing their comments, could add to the comments in appropriate cases the recommended action that should be taken. Then I think we could speed up our deliberations a good deal. Then it is simply a case of acquiescing on the recommendation which we would have a chance to peruse in advance particularly if the volume of business is going to become heavier, because otherwise I think we have to streamline our processing procedures a bit if we can. Would that be a practical suggestion, Mr. Eglington?

## [Interprétation]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Où en sommes-nous donc? Je suis perdu... Le DORS/75-526, Règlements sur les instruments médicaux; le DORS/75-527, Règlements sur les bureaux de douane, modification; le DORS/75-528, Règlements sur la voie maritime, modification; le DORS/75-529, Règlements sur le traitement des anciens combattants, modification; les DORS/75-531 et DORS/75-550, Règlements sur la pêche au hareng dans les eaux côtières de l'Atlantique, modification; les DORS/75-533 et DORS/75-551, Règlements de pêche de l'Ontario, modifications. Le DORS/75-534, Règlements de chalutage, modification; le DORS/75-544, Règlements sur les épizooties, modification; le DORS/75-545, Règlements sur les subventions sélectives dans la région de l'Atlantique, modification; le DORS/75-548, Proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des œufs, modification; les DORS/75-549 et DORS/75-629, Règlement général sur la radio, Partie I, modification; le DORS/75-553, Établissement de la Commission du Havre de North Fraser et description des limites du port par proclamation et le DORS/75-554, Règlements relatifs à la télédiffusion, modification. Ainsi se termine la liste.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je crois qu'il convient de répéter, pour le compte rendu que, comme chacun sait, si l'un d'entre nous a des questions au sujet des règlements qui n'ont pas suscité d'observations ou dont nous n'avons pas discuté, il est parfaitement libre, en vertu de notre mandat, d'y revenir.

Je n'ai pas de questions mais j'aimerais demander à M. Eglington ou M<sup>lle</sup> Mayrand où en sont nos affaires, vu que nous avons sous les yeux une pile assez imposante. Combien de classeurs reste-t-il à examiner?

**Mlle Mayrand:** Il y a environ 75 sujets qui n'ont pas suscité d'observations et 75 autres que nous n'avons pas encore examinés.

**M. Eglington:** Prévoyez-vous soumettre d'autres groupes de cette importance?

**Mlle Mayrand:** Oui dans le cas des sujets qui n'ont pas suscité d'observations. Nous en avons une liste, dont nous avons déjà parlé.

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui. Il ne s'agit donc pas d'une inondation et l'on peut dire que nous serons à la hauteur de la tâche qui nous a été confiée.

**Mlle Mayrand:** Oui...

**M. Balfour:** Monsieur le président, j'aimerais poser une question.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Balfour.

**M. Balfour:** Je ne sais si l'idée que je vais émettre sera utile mais je me demandais si nos conseillers, lors de la préparation des documents destinés à nos séances, pourraient, s'il y a lieu, assortir leurs observations d'une recommandation. Je crois que cela permettrait d'accélérer énormément le rythme de nos délibérations. Il ne s'agirait que d'accepter la recommandation proposée, que nous aurions consultée au préalable ce qui serait très utile si notre volume de travail devait augmenter. J'estime qu'à moins de réorganiser notre façon de procéder, nous serons débordés. Est-ce là une proposition judicieuse, monsieur Eglington?



[Text]

**Mr. Hnatyshyn:** That is one of the salient recommendations, or the salient points, we saw would highlight these things. I think sometimes this is just a matter of focusing for the purposes of members of the Committee the points you wish to make, and so on.

**Mr. Eglington:** If that is what the Committee wishes. I have always been reluctant to trespass upon the Committee's preserve to make up its own mind as to what it wants to do and what it wants done.

**Mr. Balfour:** That does not preclude us from disagreeing with the recommendation and modifying it.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Surely you would know that by now.

**Mr. Eglington:** I do, but by all means, if that is what is wanted, it is easy enough to do. I always have my own ideas.

**Mr. Robinson:** I wonder just how far we should go on that. We could get to the point where we just totally rely on what our counsel recommends. We could have a five-minute meeting and go through the whole agenda and just say: let us adopt everything our counsel recommends.

On the other hand, if he makes recommendations and we disagree with them, I do not think this is a sound policy for us, to find that we are in a position as individual members disagreeing with what our counsel is recommending all the time. It seems to me there should be a sort of consensus *ad idem*, a meeting of the minds on this, as we have in the past. Now, truly, it means that you have to do more work, the individual member must do more work, on the agenda and sometimes you are not just clear. I think I would be a little happier if sometimes the situation for the member could be made a little more clear to him, the direction in which the suggestion is that we should be going. That is all, not just leave it all up to the member, the individual member, to go through this laboriously trying to figure out, really, what recommendation should be made. I think there could be a little leading in this direction, but I do not think it should be left up to our counsel just to make the recommendations that we should follow.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I agree with the reservations which counsel expressed on this subject and with the comments that Mr. Robinson has just made. I think it might put counsel in a rather invidious position and it might appear to some members, then, that he was taking rather more upon himself—or herself; I am sorry, Miss Mayrand—that they were taking rather more upon themselves than they should.

I find it a little hard to know exactly how they would carry out the last part of what Mr. Robinson said about giving us some hints, but I suppose their tact, discretion and diplomacy will be equal to that.

**Mr. Robinson:** I think it can be done in this manner, where counsel can point out, we will say: "In view of the fact that we discussed this kind of thing before, we reached this kind of conclusion." Obviously, we will want to take another look at this. You are being led in the right direction in terms of what has happened in the past. Surely, we do not have to rethink the thing every time.

[Interpretation]

**M. Hnatyshyn:** Il s'agirait des principales recommandations, qui permettraient de synthétiser chaque affaire. Il serait peut-être utile, en effet, de mettre en évidence les points que vous voudriez faire valoir.

**M. Eglington:** Si c'est ce que désirent les membres du Comité, soit. Je ne voudrais pas usurper les pouvoirs des membres du Comité, qui doivent décider eux-mêmes ce qu'ils veulent faire et ce qu'ils veulent que nous fassions.

**M. Balfour:** Mais il n'est pas dit que nous accepterons vos recommandations sans les modifier.

**Le coprésident (M. McCleave):** Vous êtes bien placés pour le savoir.

**M. Eglington:** Je n'y vois pas d'objection; c'est très facile, si c'est cela que vous voulez. J'ai toujours une opinion personnelle.

**M. Robinson:** Mais je me demande jusqu'où cela pourrait aller. Nous pourrions en venir à nous en remettre complètement aux recommandations de notre conseiller. Nos séances ne dureraient que cinq minutes et nous expédierions les affaires à l'ordre du jour en disant: adoptons tout ce que recommande notre conseiller.

Par ailleurs, s'il fait des recommandations et que nous ne sommes pas d'accord avec lui, je ne crois pas qu'il soit bon pour nous de nous trouver dans une position où, en tant que membres particuliers, nous serions toujours en désaccord avec notre conseiller. J'estime qu'il doit s'établir une sorte de consensus et que nous devons parvenir à un accord, comme nous l'avons toujours fait dans le passé. Dans ce cas-là, vous auriez plus de travail, les membres du Comité auraient plus de travail, sans oublier que la situation n'est parfois par très claire. Pour ma part, je préférerais parfois que les membres reçoivent plus d'explications et qu'on indique l'orientation des mesures à prendre. Sans plus. Il ne s'agit pas de laisser tout le travail aux membres du Comité, de leur demander de trouver seuls, péniblement, quelle doit être la marche à suivre. Je crois qu'on pourrait les guider dans une direction ou dans une autre mais j'estime qu'on ne doit pas demander à notre conseiller de faire des recommandations, que nous adopterions sans autre forme de procès.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je souscris aux réserves exprimées par notre conseiller à ce sujet, de même qu'aux observations de M. Robinson. Je crois que nos conseillers seraient dans une position très difficile et certains membres pourraient alors croire qu'ils font plus qu'ils ne le devraient.

Il est difficile de déterminer exactement comment nos conseillers pourraient faire ce qu'a décrit M. Robinson, c'est-à-dire nous donner des indications, mais je crois que grâce à leur tact, leur discrétion et leur diplomatie, ils sauraient être à la hauteur.

**M. Robinson:** Je crois que l'on pourrait procéder de la façon suivante: nos conseillers nous présenteraient leur point de vue, en disant: «A la lumière de discussions que nous avons eues dans des cas semblables, nous sommes parvenus à cette conclusion». De toute évidence, nous voudrions y regarder de plus près. Nous serions donc orientés sur la bonne voie, forts de ce qui s'est produit dans le passé. Il est entendu que nous n'aurons pas à revenir sur chaque cas à chaque fois.

[Texte]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** No. That I think would be very useful, yes. There is no difficulty about that, I think, is there, Mr. Eglington?

**Mr. Eglington:** No, that has been done in the past.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** You have done that in some cases, yes. It might be worth while doing it in other cases. This is exactly like what we considered in such and such a time, we then made this particular recommendation or took such and such action.

**Mr. Balfour:** With respect, Mr. Chairman, we have two counsel possessed of expertise. I know when I practised law that I was not of much use to my client if I was not prepared to make a recommendation to my client with respect to what course of action I thought my client should adopt. My client did not, in every case, accept my recommendation, but that is the responsibility of the client to make the decision.

I see nothing inappropriate whatsoever in our counsel suggesting to us. Whether you want to call it a recommendation or a suggested course of action is immaterial to me; but for our counsel to make such a suggestion to us is, as far as I am concerned, quite appropriate and would, in fact, expedite the preliminary research that we, as members of this Committee, if we are doing our job, should do. I mean, we should go through these before we come to our meeting. But I am attempting to identify a course of action or procedure which would enable us to function, I think, more efficiently and more expeditiously.

**Mr. Hnatyshyn:** Mr. Chairman, it seems to me that the purpose of having these recommendations is simply to focus on the issues rather than to be bound by those particular recommendations. I do not think counsel for a moment would suggest that we just accept them without question at all.

The problem, of course, is that here we are, we are in a sort of peculiar situation that we, the poor members of the Committee, apparently cannot get any legal opinion from our counsel, we cannot get it from the Privy Council.

• 1220

I think we should look to our own counsel for recommendations and suggestions as to how we go and then we can assess these things on the basis of the background material which both of them now provide for us. And I do not have any reservations at all about that course of action.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** But surely we do that now. We get counsel's legal opinion over and over again. He says, "This is, in my judgment, *ultra vires*; this is, in my judgment, of dubious legal validity for the following reasons." I do not think we are being prevented from getting our counsel's opinion at all. And I think also that we are getting a pretty clear indication in the various statements that appear in the commentaries or the comments of what counsel thinks is appropriate action, without their venturing to tell us in so many words: We think the Committee ought to do so and so. It seems to me that the focusing is already done for us. Certainly, when I am going through these documents I look first of all at what counsel says and then I examine the document and say, "Yes, I think this is well founded or, "Well, I do not quite see that. That seems to me to be a bit obscure and I want more information about that; I am not prepared to propose a particular course of action based on that until I have further information."

[Interprétation]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Non. Je crois que cela serait très utile. Je n'y vois pas d'objection; qu'en pensez-vous, monsieur Eglington?

**M. Eglington:** Nous l'avons déjà fait dans le passé.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui, c'est déjà arrivé. Il serait peut-être utile de procéder de la même façon dans d'autres cas. Vous nous diriez: «Voilà ce que nous avons envisagé à tel ou tel moment et voilà la recommandation que nous avions faite ou ce qui a été fait.»

**M. Balfour:** Monsieur le président, sauf le respect que je vous dois, nos deux conseillers sont très compétents. Pour ma part, quand j'exerçais la profession d'avocat, je me disais que je n'étais pas très utile à mon client si je ne lui faisais pas une recommandation précise quant à ce qu'il devait faire. Mon client n'était pas toujours d'accord et n'acceptait pas toujours ma recommandation et c'était à lui de prendre la décision.

Je ne vois pas pourquoi notre conseiller ne nous recommanderait pas certaines options. Que vous appeliez cela recommandation ou suggestion, c'est sans importance. Pour ma part, je trouve qu'il est très opportun que notre conseiller fasse des suggestions, ce qui nous éviterait d'avoir à faire des recherches préliminaires, recherches que les membres du Comité qui tiennent à bien faire leur travail doivent maintenant effectuer. Nous savons que nous devons examiner ces questions avant de venir à la séance. Tout ce que je voudrais c'est que nous adoptions une procédure qui nous permette d'être plus efficaces et plus rapides.

**M. Hnatyshyn:** Monsieur le président, je suppose que ces recommandations viseraient à mettre les problèmes en évidence plutôt qu'à lier les mains des membres du Comité. Il ne fait pas l'ombre d'un doute que notre conseiller ne s'attend pas que nous acceptions ses recommandations sans les remettre en question.

Voilà le problème: nous en sommes réduits, nous pauvres membres du Comité, à ne pas pouvoir obtenir de conseils juridiques, ni de notre conseiller, ni du Conseil privé.

J'estime que nous devrions examiner les recommandations et les suggestions de nos conseillers pour voir où nous nous dirigeons et les évaluer au moyen des documents qu'ils nous fournissent présentement. Pour ma part, je ne vois pas d'objection à cette façon de procéder.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Mais c'est ce que nous faisons. Nous leur demandons des conseils juridiques, maintes et maintes fois. Notre conseiller nous dit: «Telle ou telle chose dépasse les limites de la loi, dans tel ou tel cas, et ce n'est pas acceptable pour telle ou telle raison». Je crois que rien ne nous empêche d'obtenir l'opinion de notre conseiller. Du reste, nous pouvons nous former une idée assez précise de l'opinion de nos conseillers en consultant les observations qu'ils font, même s'ils ne la précisent pas en toutes lettres: nous croyons que les membres du Comité devraient faire ceci ou cela. J'estime qu'ils font déjà bien ressortir les problèmes. Quand j'examine ces documents, je regarde avant tout ce que disent nos conseillers et ensuite j'examine le document et je me dis: «Oui, je crois que cela est fondé,» ou «Non, ce n'est pas tout à fait cela. Je crois que c'est un peu nébuleux et je devrai obtenir plus de renseignements à cet égard. Je proposerai qu'on ne fasse rien tant que je n'aurai pas plus de renseignements.»



[Text]

I felt the comments did exactly the kind of thing for us that Mr. Balfour is suggesting. Perhaps the technique could be honed a little to make it more precise or something of that sort.

**Mr. Eglington:** The longer comments might usefully bear at the end a short summary of pregnant points.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** It might be possible, for example, on one of those long five- or six-page reports this morning to have an identifiable paragraph or two called "Counsel's Recommendations". Surely that could be done, Mr. Eglington? Is that beyond...

**Mr. Eglington:** Well, nothing is beyond; it is a question of...

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** We would not expect that in every case you would provide a commentary, but sometimes we have to struggle with some pretty complex things and it might be helpful to have a suggestion there.

**Mr. Eglington:** Perhaps rather than making a formal decision about it you might leave it to us for the next little while to see if we cannot come up with a system. But, given the fact that there is so much already waiting to come forward, it will probably be six weeks before you see anything...

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Next week's agenda...

**Mr. Eglington:** ... based on these different ideas.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Right.

When do we meet next week, Mr. Measures?

**The Clerk:** There is one on Tuesday and then there is one on Thursday.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** And when is the one on Tuesday?

**The Clerk:** At 9.30 in the morning.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** The meeting next Tuesday will be at 9.30 in the morning. Thank you.

The meeting is now adjourned.

[Interpretation]

J'ai toujours eu l'impression que les observations de nos conseillers accomplissaient ce que M. Balfour propose. La technique pourrait peut-être être un peu plus perfectionnée, afin de mieux préciser.

**M. Eglington:** Peut-être que les observations les plus longues pourraient, à la fin, comporter un résumé des points saillants.

**Le coprésident (M. McCleave):** On pourrait peut-être, par exemple, dans le cas d'un rapport de 5 ou 6 pages, ajouter un paragraphe ou deux, intitulés «Recommandations des conseillers». On devrait pouvoir faire cela, monsieur Eglington? Est-ce trop...

**M. Eglington:** Eh bien, ce n'est certainement pas trop; c'est une question de...

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous ne nous attendons pas que, dans chaque cas, vous nous donniez un commentaire, mais parfois nous sommes aux prises avec des questions assez complexes et il pourrait être utile que vous nous fassiez des suggestions.

**M. Eglington:** Plutôt que de prendre une décision sur l'heure, peut-être pourriez-vous nous permettre de réfléchir un peu afin de voir si nous pouvons vous proposer un mécanisme. Mais, vu que nous avons tant de travail déjà devant nous, cela pourra peut-être mettre environ six semaines...

**Le coprésident (M. McCleave):** L'ordre du jour de la semaine prochaine...

**M. Eglington:** ...Car nous avons ici des points de vue différents.

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien.

Quand nous réunissons-nous la semaine prochaine, monsieur Measures?

**Le Greffier:** Une réunion est prévue pour mardi et une autre pour jeudi.

**Le coprésident (M. McCleave):** Et à quelle heure aura lieu la réunion de mardi?

**Le Greffier:** A 9 h 30.

**Le coprésident (M. McCleave):** La prochaine séance aura lieu mardi, à 9 h 30. Merci.

La séance est levée.













Issue No. 59

Thursday, March 4, 1976

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule n° 59

Le jeudi 4 mars 1976

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Robert McCleave, député

Government  
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité mixte permanent des*

## Regulations and other Statutory Instruments

## Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires



First Session

Thirtieth Parliament, 1974-75-76

Première session de la

trentième législature, 1974-1975-1976



STANDING JOINT COMMITTEE ON  
REGULATIONS AND OTHER  
STATUTORY INSTRUMENTS

*Joint Chairmen:*

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Robert McCleave, M.P.

*Vice-Chairman:*

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

*Representing the Senate:*

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

*Representing the House of Commons:*

Messrs.

Baker ( <i>Gander-</i> <i>Twillingate</i> )	Balfour Béchar
Baldwin	Blais

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES  
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES  
RÉGLEMENTAIRES

*Coprésidents:*

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Robert McCleave, député

*Vice-président:*

M. Kenneth Robinson, député

*Représentant le Sénat:*

Les sénateurs:

Riel	Yuzk—(8)
Riley	

*Représentant la Chambre des communes:*

Messieurs

Brewin	Leblanc
Hnatyshyn	( <i>Laurier</i> )
Laprise	Reid—(12)

(Quorum 7)

*Les cogreffiers du Comité*

Michael A. Measures

Denis Bouffard

*Joint Clerks of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 4, 1976

(62)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11.07 a.m. this day, the Joint Chairman, Mr. Robert McCleave, presiding.

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Lafond and Yuzyk.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Baldwin, Balfour, Blais, Hnatyshyn, McCleave and Robinson.

*In attendance:* Mr. Graham C. Eglinton and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (See *Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

On correspondence dated November 19, 1975 and December 4, 1975 between Counsel to the Committee and the Director, Legal Services, Department of Manpower and Immigration, relating to SOR/73-446 Immigration Adjustment of Status Regulations,

*Ordered,*—That Counsel to the Committee correspond further with the Director, Legal Services, Department of Manpower and Immigration.

Mr. Blais moved,—That, in all instances where departments refuse to reply to enquiries made by Committee counsel on the grounds that the response thereto would constitute a legal opinion, this committee review the original query with a view of forming an opinion as to the legality and propriety of the Statutory Instruments giving rise to the original enquiry and conveying that opinion to the delinquent department requesting that corrective action be taken.

After debate, the motion was, by unanimous consent, withdrawn.

The Committee considered:

- correspondence dated November 19, 1975 and December 3, 1975 between Counsel to the Committee and Solicitor, Legal Division, Central Mortgage and Housing Corporation, relating to SOR/74-49 Kesler Loan Regulations;
- correspondence dated September 2, 1975 and October 8, 1975 between Counsel to the Committee and the Director, Legal Services, Ministry of Urban Affairs, relating to SOR/75-232 National Housing Loan Regulations, amendment;
- correspondence dated December 4, 1975 and January 29, 1976 between Counsel to the Committee and the Legal Adviser, Privy Council Office, relating to SOR/75-234 National Parks Fire Protection Regulations, amendment;
- correspondence dated November 24, 1975 and January 29, 1976 between Counsel to the Committee and the Legal Adviser, Privy Council Office, relating to SOR/72-444 Animal Blood-Typing Fees Regulations, SOR/74-589 Quarantine and Inspection Fees Order, SOR/73-548 Copyright Fees Order, and SOR/73-549 Industrial Design Fees Order;

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 4 MARS 1976

(62)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 07 sous la présidence de M. Robert McCleave (coprésident).

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Lafond et Yuzyk.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Baldwin, Balfour, Blais, Hnatyshyn, McCleave et Robinson.

*Aussi présents:* M. Graham C. Eglinton et M<sup>lle</sup> Lise Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (Voir *procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule n° 1*).

Correspondance du 19 novembre 1975 et du 4 décembre 1975 entre le conseiller du Comité et le directeur du Contentieux, ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration portant sur le DORS/73-446—Règlement sur la rectification du statut d'immigrant,

*Il est ordonné,*—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le directeur du Contentieux ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration.

M. Blais propose,—Que, chaque fois que les ministères refusent de renseigner le conseiller du Comité sous prétexte que leur réponse constituerait un avis juridique, le Comité étudie la demande originale en vue de déterminer la légalité et l'à-propos des textes réglementaires qui en font l'objet et qu'il fasse part de son opinion au ministère fautif en lui demandant de corriger la situation.

Du consentement unanime, après débat, la motion est retirée.

Le Comité étudie:

- la correspondance du 19 novembre 1975 et du 3 décembre 1975 entre le conseiller du Comité et l'avocat de la Division juridique, Société centrale d'hypothèques et de logement, concernant le DORS/74-49—Règlement sur le prêt aux Kesler;
- la correspondance du 2 septembre 1975 et du 8 octobre 1975 entre le conseiller du Comité et le directeur du Contentieux, ministère des Affaires urbaines, concernant le DORS/75-232—Règlements nationaux visant les prêts pour l'habitation—Modification;
- la correspondance du 4 décembre 1975 et du 29 janvier 1976 entre le conseiller du Comité et le conseiller juridique, bureau du Conseil privé, portant sur le DORS/75-234—Règlements concernant la protection contre l'incendie dans les parcs nationaux—Modification;
- la correspondance du 24 novembre 1975 et du 29 janvier 1976 entre le conseiller du Comité et le conseiller juridique, bureau du Conseil privé, portant sur DORS/72-444—Règlement sur les droits d'identification des groupes sanguins d'animaux, le DORS/74-589—Ordonnance sur les droits applicables aux services de quarantaine et d'inspection, le DORS/73-548—Ordonnance sur les droits en matière de droit d'auteur et le DORS/73-549—Ordonnance sur les droits en matière de dessins industriels;



—SOR/75-67 Unemployment Insurance Regulations, amendment,

On correspondence dated November 24, 1975 and January 29, 1976 between Counsel to the Committee and the Legal Adviser, Privy Council Office, relating to SOR/75-254 Air Transportation Tax Regulations,

*Ordered.*—That Counsel to the Committee correspond further with the Legal Adviser, Privy Council Office.

The Committee considered correspondence dated November 19, 1975 and January 29, 1976 between Counsel to the Committee and Assistant Deputy Minister, Department of Agriculture, relating to SOR/74-246 Egg Regulations.

On SOR/73-104 Public Servants Inventions Regulations,

*Ordered.*—That Counsel to the Committee correspond with the Director, Legal Branch, Department of Consumer and Corporate Affairs.

The Committee considered:

—SOR/75-418 Manitoba Milk Marketing Levies Order, amendment; SOR/75-419 General Excise and Sales Tax Regulations, amendment; SOR/75-421 Northern Inland Waters Regulations, amendment;

—SOR/75-557 Explosives Regulations, amendment;

—SOR/75-633 Rabbit Lake Uranium Workers Hours of Work Regulations, amendment.

On SOR/75-708 Federal-Provincial Fiscal Arrangements Regulations, 1972, amendment,

*Ordered.*—That Counsel to the Committee correspond with the Director, Legal Services, Department of Finance.

The Committee considered: SOR/75-497, SOR/75-546, SOR/75-562, SOR/75-572, SOR/75-618, SOR/75-649, SOR/75-659, SOR/75-670, SOR/75-671, SOR/75-705 Food and Drug Regulations amendments; SOR/75-565, SOR/75-566, SOR/75-654, SOR/75-673 Motor Vehicle Safety Regulations, amendments; SOR/75-555 Night Flying Equipment Order; SOR/75-556, SOR/75-602 Saskatchewan Milk Marketing Levies Orders, amendments; SOR/75-559 Hydrology Commission (W.M.O.) Privileges and Immunities Order, 1976; SOR/75-563 Used Motor Vehicles Exemption Regulations 1975-1; SOR/75-567 Delegation of Powers (Canada Pension Plan, Parts II & III), amendment; SOR/75-574 Air Carrier Regulations, amendment; SOR/75-575, SOR/75-666, SOR/75-709 The Revised General Orders of the Board of Transport Commissioners for Canada, 1965, amendments; SOR/75-584 B.C. Fishery Regulations, amendment; SOR/75-587 Canada Pension Plan (Social Insurance Numbers) Regulations, amendment; SOR/75-592, SOR/75-631 Customs Duties Reduction Regulations, amendments.

—Le DORS/75-67—Règlement sur l'assurance-chômage—Modification.

La correspondance du 24 novembre 1975 et du 29 janvier 1976 entre le conseiller du Comité et le conseiller juridique, bureau du Conseil privé, portant sur le DORS/75-254—Règlement sur la taxe du transport aérien,

*Il est ordonné.*—Que le Conseiller du Comité communique de nouveau avec le conseiller juridique, bureau du Conseil privé.

Le Comité étudie la correspondance du 19 novembre 1975 et du 29 janvier 1976 entre le conseiller du Comité et le sous-ministre adjoint, ministère de l'Agriculture portant sur le DORS/74-246—Règlement sur les œufs.

DORS/73-104—Règlement sur les inventions des fonctionnaires,

*Il est ordonné.*—Que le conseiller du Comité communique avec le directeur du Contentieux, ministère de la Consommation et des Corporations.

Le Comité étudie:

—Le DORS/75-418—Ordonnance sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait du Manitoba—Modification; le DORS/75-419—Règlement général sur les taxes de vente et d'accise—Modification; le DORS/75-421—Règlement sur les eaux intérieures du Nord—Modification;

—Le DORS/75-557—Règlements sur les explosifs—Modification;

—Le DORS/75-633—Règlement sur la durée du travail des travailleurs de l'uranium à Rabbit Lake—Modification.

Le DORS/75-708—Règlement de 1972 sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces—Modification,

*Il est ordonné.*—Que le Conseiller du Comité communique avec le directeur du Contentieux, ministère des Finances.

Le Comité étudie: les DORS/75-497, DORS/75-546, DORS/75-562, DORS/75-572, DORS/75-618, DORS/75-649, DORS/75-659, DORS/75-670, DORS/75-671, DORS/75-705—Règlements sur les aliments et drogues—Modifications; le DORS/75-565, DORS/75-566, DORS/75-654, DORS/75-673—Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles—Modifications; le DORS/75-555—Ordonnance sur l'équipement pour le vol de nuit; le DORS/75-556, DORS/75-602—Décrets sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de la Saskatchewan—Modifications; le DORS/75-559—Décret de 1976 sur les privilèges et immunités de la Commission d'Hydrologie (O.M.M.); le DORS/75-563—Règlement d'exemption visant les véhicules à moteur usagés, 1975-1; le DORS/75-567—Règlement sur la délégation de pouvoirs (Régime de pensions du Canada, parties II et III)—Modification; le DORS/75-574—Règlement sur les transporteurs aériens—Modification; les DORS/75-575, DORS/75-666, DORS/75-709—Ordonnances générales révisées de la Commission des transports du Canada, 1965—Modifications; le DORS/75-584—Règlement de pêche de la Colombie-Britannique—Modification; le DORS/75-587—Règlement sur le Régime de pensions du Canada (numéros d'assurance sociale)—Modification; les DORS/75-592, DORS/75-631—Règlements de réduction des droits de douane—Modifications.

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that correspondence relating to SOR/73-446, SOR/74-49, SOR/75-232, SOR/75-234, SOR/72-444, SOR/74-589, SOR/73-548, SOR/73-549, SOR/75-254, SOR/74-246, together with comments by Counsel to the Committee relating to SOR/73-104, SOR/75-418, SOR/75-419, SOR/75-421, SOR/75-557, SOR/75-633, SOR/75-708 be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting, and that an extract from SOR/73-104 also be printed therein.

At 12:15 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Le conseiller du Comité répond aux questions.

Le coprésident autorise que la correspondance concernant les DORS/73-446, DORS/74-49, DORS/75-232, DORS/75-234, DORS/72-444, DORS/74-589, DORS/73-548, DORS/73-549, DORS/75-254, DORS/74-246 ainsi que les commentaires émis par le conseiller du Comité concernant les DORS/73-104, DORS/75-418, DORS/75-419, DORS/75-421, DORS/75-557, DORS/75-633, DORS/75-708 soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui et qu'un extrait du DORS/73-104 soit également joint.

A 12 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le cogreffier du Comité*

Michael A. Measures

*Joint Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, March 4, 1976

[Text]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Order, please. We have sufficient for the transaction of our business regarding statutory instruments, but not sufficient to tackle immediately the motion by Mr. Blais.

This morning, thanks to some initiative from the Clerk of the Committee, the instruments come before us in a form that is more easily handled, and for that, Mr. Measures, we are grateful.

**Senator Lafond:** Hear, hear!

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** The first group we turn to is the correspondence between Mr. Eglington and Mr. Black of Manpower and Immigration of November 19 and December 4 regarding SOR/73-446—Immigration Adjustment of Status Regulations. The short correspondence is printed herewith.

November 19, 1975

W. Black, Esq.,  
Director, Legal Services,  
Department of Manpower and Immigration.

Re: SOR/73-446, Immigration Adjustment of Status Regulations

Dear Mr. Black:

The Committee considered the above Regulations on 28th ultimo (43:33-43:34).

The Committee noted the wide powers and discretions committed to an Immigration Officer under section 28. In connection with section 28(2)(d) the Committee considered that the discretion there granted was limited by the criteria listed in section 28(3) and by the terms of section 28(7). However, the right given by section 28(4) to an Immigration Officer to override his own favourable determination appeared unqualified, ungoverned even by section 28(7) and in the eyes of some of the Committee members absurd.

Perhaps you could look into section 28(4). It may be that the practical force of these Regulations is so limited, both in time and scope of application, that special considerations apply to them.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

December 4, 1975

Mr. G. C. Eglington,  
Counsel,  
Standing Joint Committee on Regulations  
and Other Statutory Instruments.

Re: SOR/73-446, Immigration Adjustment of Status Regulations

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 4 mars 1976

[Interpretation]

**Le coprésident (M. McCleave):** A l'ordre, s'il vous plaît. Nous sommes en nombre suffisant pour suivre l'ordre du jour et traiter des textes réglementaires, mais nous ne sommes pas assez nombreux pour aborder immédiatement la motion présentée par M. Blais.

Ce matin, grâce à l'initiative du greffier du comité, les textes réglementaires nous sont présentés sous une forme facile à consulter et nous en sommes reconnaissants à M. Measures.

**Le sénateur Lafond:** Bravo, bravo!

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous examinons d'abord la correspondance entre M. Eglington, lettre du 19 novembre, et M. Black, de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, lettre du 4 décembre, relativement à DORS/73-446, Règlement sur la rectification du statut d'immigrant. Cette brève correspondance est ici annexée.

Le 19 novembre 1975

M. W. Black,  
Directeur du Contentieux  
Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration.

Objet: DORS/73-446, Règlement sur la rectification du statut d'immigrant

Monsieur,

Le Comité a étudié le règlement susmentionné le 28 du mois dernier (43:33—43:34).

Le Comité a pris note des pouvoirs étendus et discrétionnaires qui sont accordés à l'agent d'immigration en vertu de l'article 28. Au sujet de l'alinéa 28(2)d), le Comité a jugé que le pouvoir discrétionnaire ainsi accordé était limité par les critères énumérés au paragraphe 28(3) et par les conditions prévues au paragraphe 28(7). Toutefois, le droit accordé par le paragraphe 28(4) à un agent d'immigration, d'annuler son propre jugement favorable semblait être absolu et n'était même pas régi par le paragraphe 28(7), ce qui est absurde aux yeux de certains membres du comité.

Peut-être pourriez-vous examiner le paragraphe 28(4). Il se peut que l'application pratique de ce règlement soit si limitée, à la fois dans le temps et dans leur portée, que des considérations spéciales s'y appliquent.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le conseiller,  
G. C. Eglington.

Le 4 décembre 1975

Monsieur G. C. Eglington  
Conseiller  
Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires.

Objet: DORS/73-446, Règlement sur la rectification du statut d'immigrant

[Texte]

Dear Mr. Eglington:

This is in reply to your letter of November 19, 1975 concerning subsection 28(4) of the Immigration Adjustment of Status Regulations.

Subsection 28(2)(d) requires that the immigrant convince an immigration officer "that he has established or is likely to be able to establish himself successfully in Canada." Subparagraph 28(3) provides a list of factors to be taken into account by the immigration officer in making that determination, but the opening words of the subparagraph indicate that the list is not exhaustive. The words in subparagraph 28(4) "unless the immigration officer sees good reasons to the contrary" enable him to form an opinion that the immigrant would be unlikely to establish himself successfully on factors other than those specifically listed in subparagraph (3).

Once an immigration officer has formed the opinion that the immigrant is not likely to establish himself successfully in Canada, whether on the basis of factors enumerated in subparagraph (3) or for any other "good reasons to the contrary", his reasons are subject to review under subparagraph 28(7).

As you remarked in your letter, the practical force of these Regulations was limited both in time and scope of application. Since section 8 of An Act to Amend the Immigration Appeal Board Act only applies to persons who registered before October 15, 1973, these provisions are now virtually obsolete.

Yours very truly,

Warren Black  
Director, Legal Services  
Department of Manpower and  
Immigration

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** A neat point seems to be that the provisions are now virtually obsolete. Mr. Eglington, have you anything to add to this correspondence?

**Mr. Graham C. Eglington (Counsel to the Committee):** Not really. The original point was the fact that a series of criteria was specified in the regulations, and notwithstanding that an applicant for immigration met all those and was therefore favourably to be considered, the immigration officer could see good reason to the contrary why he should not be admitted, which appeared to the Committee to be somewhat approaching the absurd. Mr. Black's reply attempts to establish a reason for the discretion, but also states that the effect of the regulations is now exhausted. So there would appear to be little point in taking it further except perhaps to hope that that sort of thing does not occur again.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** This is perhaps the point the Committee might wish to concern itself with. Is it replaced by a regulation that does not give that power to the immigration officer?

**Mr. Eglington:** These regulations were for a specific purpose, and they are exhausted. They may use that form of drafting again in the future.

[Interprétation]

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 19 novembre 1975 au sujet du paragraphe 28(4) du règlement sur la rectification du statut d'immigrant.

On exige à l'alinéa 28(1)d) que l'immigrant puisse convaincre le fonctionnaire à l'immigration qu'il s'est établi ou est vraisemblablement en mesure de s'établir avec succès au Canada. On trouve au paragraphe 28(3) une liste de facteurs que le fonctionnaire à l'immigration doit prendre en considération pour déterminer cela, mais les premiers mots du paragraphe laissent entendre que la liste n'est pas complète. Les termes du paragraphe 28(4) «à moins que le fonctionnaire à l'immigration ne voie une raison valable pour qu'il en soit autrement» lui permettent de juger que l'immigrant ne pourrait vraisemblablement pas s'établir avec succès au Canada en se fondant sur des raisons autres que celles qui sont spécifiquement énumérées au paragraphe (3).

Une fois que le fonctionnaire à l'immigration a jugé que l'immigrant ne s'établira vraisemblablement pas avec succès au Canada, que ce soit pour les raisons énumérées au paragraphe (3) ou pour toute autre «raison valable pour qu'il en soit autrement», ces raisons sont sujettes à révision en vertu du paragraphe 28(7).

Comme vous le souligniez dans votre lettre, l'application pratique de ce règlement est limitée à la fois dans le temps et dans sa portée. Comme l'article 8 de la Loi modifiant la Loi sur la Commission d'appel de l'immigration, ne s'applique qu'aux personnes qui se sont inscrites avant le 15 octobre 1973, ces dispositions sont à toute fin pratique périmées.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le Directeur du contentieux  
Warren Black  
Ministère de la Main-d'œuvre  
et de l'immigration

**Le coprésident (M. McCleave):** Un point semble indiscutable, c'est que ces dispositions sont périmées. Monsieur Eglington, avez-vous quelques commentaires à ajouter concernant cette correspondance?

**M. Graham C. Eglington (Conseiller du Comité):** Pas vraiment. A la source de la correspondance se trouvaient les critères précisés dans le règlement. Même si le requérant y satisfaisait et devait donc être considéré avec faveur, le fonctionnaire à l'immigration pouvait, pour ce qu'il jugeait une bonne raison, refuser de l'admettre, ce qui semblait au comité friser l'absurde. M. Black dans sa réponse, cherche à justifier, le maintien de ce pouvoir discrétionnaire; mais il signale aussi que le règlement est périmé. Il ne semble donc pas y avoir de motif d'insister tout en entretenant l'espoir que cela ne se reproduira pas.

**Le coprésident (M. McCleave):** Le Comité voudra peut-être concentrer son attention sur ce point. Ce règlement périmé est-il remplacé par un règlement qui n'accorde pas ce pouvoir au fonctionnaire à l'immigration?

**M. Eglington:** Ce règlement dont l'objectif était précis est périmé. Toutefois, la formule pourrait encore être utilisée.



[Text]

• 1110

**Mr. Baldwin:** I wonder, Mr. Chairman, whether they ever expressed contrition or admitted they were wrong. I know that is quite a thing to expect from them. I think there is a principle involved. I know we cannot fight all day and all week about principles, but the principle that an immigration officer could sit on an appeal, appointing himself, and could even declare himself guilty of contempt and punish himself for being in contempt, is a sort of ridiculous proposition. I just wondered whether before we left we would be able to indicate, or whether we have already by our correspondence indicated, beyond any question of doubt, that we find that sort of practice not . . .

**Mr. Eglington:** Well, we did indicate that the Committee regarded it as absurd that the immigration officer could over-ride his own favourable impression. Mr. Black's reply, however, does seek to justify the retention of the discretion, and discretion seems to be the hall-mark of the régime governing immigration.

**Mr. Baldwin:** As long as it was not left on the basis that we appear to have accepted his rejection of our position, that is all.

**Mr. Eglington:** But that could be solved by my writing back and saying that we note that the effect of the regulations is now exhausted, but nonetheless the committee would not be happy to see that form of drafting used again.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** This, I take it, is the wish of the Committee? Yes, it seems to be the wish of the Committee, Mr. Eglington.

Now we have sufficient members, and, I think, likely have reached our maximum attendance for the committee meeting this morning. My co-Chairman cannot be with us today and perhaps it would be your wish that we now proceed to deal with Mr. Blais' motion which I ruled in order last week on the basis that this dealt with the internal functionings of this Committee.

Mr. Blais has moved the following motion, and we have an official French translation—have you checked it, Mr. Blais, and is it acceptable in both languages?

**Mr. Blais:** I am sure that it is. I have not seen it.

**The Clerk:** It has been printed. I will give him a copy of it.

**Mr. Blais:** Yes, it is accurate, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Perhaps I should read it for those who may not have it immediately in front of them:

That, in all instances where departments refuse to reply to enquiries made by Committee counsel on the grounds that the response thereto would constitute a legal opinion, this committee review the original query with a view of forming an opinion as to the legality and propriety of the Statutory Instruments giving rise to the original enquiry and conveying that opinion to the delinquent department requesting that corrective action be taken.

[Interpretation]

**M. Baldwin:** Je me demande, monsieur le président, s'ils ont fait leur *mea culpa* ou s'ils ont reconnu leur faute. C'est beaucoup leur demander, je le reconnais, mais il y a la question de principe. Nous ne pouvons lutter à mort pour des questions de principe, mais le principe qui accorde au fonctionnaire à l'immigration le pouvoir de s'ériger en juge d'appel et même de se déclarer coupable d'outrage et de s'infliger sa propre punition repose sur des prémisses bouffonnes. Ne pourrions-nous pas indiquer, avant de nous séparer, à moins que nous ne l'ayons déjà attesté par la correspondance, et au-delà de tout doute, que nous considérons cette pratique comme n'étant pas . . .

**M. Eglington:** Nous avons signalé que le comité estimait absurde qu'un fonctionnaire à l'immigration puisse faire fi de sa propre impression favorable. La réponse de M. Black cherche toutefois à justifier le maintien de ce pouvoir discrétionnaire qui semble dominer tout le système de l'immigration.

**M. Baldwin:** Pourvu qu'il ait bien compris que nous n'acceptons pas sa réponse négative, tout va bien.

**M. Eglington:** Une solution serait que j'écrive encore en mentionnant que nous sommes confiants que ce règlement périmé n'a plus d'effet, mais que le comité verrait d'un mauvais œil que cette forme de rédaction soit à l'avenir utilisée.

**Le coprésident (M. McCleave):** C'est ainsi que le comité l'entend? Oui, monsieur Eglington, cela semble être le vœu du comité.

Nous sommes assez nombreux maintenant et sans doute aussi nombreux que nous le serons pour la séance de ce matin. Malheureusement, notre coprésident ne peut assister à la séance d'aujourd'hui. Mais nous pourrions peut-être passer à l'étude de la motion présentée par M. Blais, motion que j'ai jugée recevable la semaine dernière, parce qu'elle s'intègre au fonctionnement interne de notre comité.

M. Blais a présenté la motion que vous avez sous les yeux et qui s'accompagne de la traduction en français . . . L'avez-vous vérifiée, monsieur Blais, et les textes sont-ils acceptables dans les deux langues?

**M. Blais:** Je n'en doute pas, bien que je ne l'aie pas lue.

**Le greffier:** Elle est imprimée et je vais en remettre un exemplaire au député.

**M. Blais:** Oui, elle est exacte, monsieur le président.

**Le coprésident (M. McCleave):** Peut-être vaut-il mieux que je la lise pour ceux qui ne l'ont pas entre les mains:

Que, chaque fois que les ministères refusent de renseigner le conseiller du Comité sous prétexte que leur réponse constituerait un avis juridique, le Comité étudie la demande originale en vue de déterminer la légalité et l'à propos des textes réglementaires qui en font l'objet et qu'il fasse part de son opinion au ministère fautif en lui demandant de corriger la situation.

[Texte]

**Mr. Blais:** Mr. Chairman, I have made my point previously, *ad nauseam*. I have nothing further to add to my previous comments. I think that the motion speaks for itself.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Baldwin.

**Mr. Baldwin:** Mr. Chairman, I have given quite a lot of thought to the motion and I was one who hoped that it would be ruled to be procedurally in order, and I must say that, in principle, I agree with what Mr. Blais said and what he is trying to achieve. However, I would like to put forward, based on Mr. Blais' motion, a consideration of, maybe, the wider issues which confront us.

Maybe I am premature in doing so but it seems to me that, in the course of the last five or six or seven months, we have had brought to our attention a number of issues, one of the most important being the one which is the subject of Mr. Blais' motion and another being the one that we have had some comment on, the alleged inherent right, either on their prerogative or otherwise, or the ordained rights, to grant dispensation; and, of course, the first one we came up against was the very narrow and, in my opinion, illegal—well, not illegal but not lawful—interpretation placed on a statutory instrument.

It seems to me that we are being frustrated to some extent in the performance of our duties. I am not suggesting, and I do not think, that government as a whole is a party to this; I do not think there is any concerted or collusive arrangement amongst a large body of civil servants; but I am fairly well satisfied in my mind that there are some officials who are acting. So that the effect is to inhibit this Committee in the performance of its duty which was originally assigned to it under the act and which, by its own terms of reference, originally had certain beneficial effects in dealing with departments through the establishment of their instrument officers, and the moulding and conforming, in many instances, of what they were doing in the departments as a result of the criticisms by this Committee and its officials.

• 1115

I think, quite honestly, sooner or later we have to come to grips with this, and I think there are only two places where we can do it ultimately and that is in the Senate and in the House of Commons by seeking to secure some further instructions from the Senate and from the House as to the different positions we have taken. I am not moving any amendment, but the sort of thing I would like to see us do, either now or maybe later—maybe we could deal with Mr. Blais' motion now and come to this later, I took the liberty of putting this down, having a little more time now to devote to these things than I used to have—the sort of thing I would like to see us come up with and before we get too far along, is something along these lines—and this is not wording I am too proud of, it is simply the gist of the idea:

The Committee is of the opinion that it is being frustrated in the performance of its task under the Statutory Instruments Act, and in accordance with its terms of reference, by various actions of departmental officers, particularly including: the narrow, artificial and doubtful interpretation of "Statutory Instruments" adopted by the Privy Council; the assertion by some officials of alleged inherent or ordained rights, such as the right to grant dispensation from regulations where no statutory authority exists; the refusal of the

[Interprétation]

**M. Blais:** Monsieur le président, je me suis déjà expliqué *ad nauseam* et je n'ai rien à ajouter. La motion, je pense, s'explique d'elle-même.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Baldwin.

**M. Baldwin:** Monsieur le président, j'ai longuement réfléchi à la motion et je l'ai étudiée de près, et j'étais parmi ceux qui désiraient qu'elle soit reconnue comme étant conforme au Règlement. Je suis en principe d'accord avec M. Blais; toutefois, j'aimerais donner plus d'envergure à la proposition qui nous est soumise.

J'anticipe peut-être en le faisant mais il me semble que, depuis 5, 6 ou 7 mois, on nous a signalé diverses questions dont, parmi les plus importantes se trouvent dans la motion présentée par M. Blais et cette autre, qui nous a été commentée, concernant le prétendu droit inhérent, en vertu de quelque prérogative ou autrement, ou droit sacré, d'accorder des dispenses. La première, contre laquelle nous avons buté, est celle de l'interprétation, à mon avis très étroite et illégale... disons illicite ou non légale qui s'applique au texte réglementaire.

Nous nous sentons tant soit peu ligotés dans l'accomplissement de nos fonctions. Je ne soupçonne pas le gouvernement d'être de partie liée dans l'affaire et je ne l'insinue pas, et je n'allègue pas la collusion concertée d'un grand nombre de fonctionnaires; cependant, je demeure persuadé que certains hauts fonctionnaires s'attribuent un rôle. Cela a pour conséquence d'intimider notre Comité dans l'accomplissement de son mandat, alors que les attributions conférées facilitaient les transactions avec les ministères par l'intermédiaire du personnel responsable des règlements, pouvaient amener l'uniformité et la conformité, dans bien des cas, dans les actions du ministère, par suite de critiques de la part du Comité et de ses responsables.

Nous devons, un jour ou l'autre, jour franc jeu et il n'y a que deux endroits, me semble-t-il, où nous puissions mettre les cartes sur la table, c'est-à-dire au Sénat et à la Chambre des communes, en réclamant d'autres directives du Sénat et de la Chambre concernant notre position. Je ne propose pas d'amendement, mais ce que je voudrais obtenir maintenant ou plus tard—nous pourrions peut-être débattre la motion de M. Blais présentement et remettre ceci à plus tard, car j'ai exprimé cette intention par écrit disposant maintenant de plus de loisirs—ce que j'aimerais que nous obtenions, avant de nous enfoncer trop profondément dans le sujet, serait essentiellement ce que mon texte formule—et je ne vous le présente pas comme un chef-d'œuvre littéraire mais simplement comme l'exposé d'une idée:

Le Comité estime être gêné dans l'accomplissement de sa tâche relative à la Loi sur les textes réglementaires et, dans l'exercice de ses attributions par certaines réactions de la part des hauts fonctionnaires et plus particulièrement par l'interprétation étroite, artificielle et discutable des «textes réglementaires» édictés par le Conseil privé, la prétention de certains hauts fonctionnaires à de prétendus inhérents ou sacrés, tels le droit d'accorder des dispenses des règlements sans autorité statutaire, le refus du ministère de la Justice



[Text]

Department of Justice and other departments to furnish the Committee with legal opinions and that the subcommittee on agenda and procedure be requested to prepare a suitable report and submission to the Senate and the House of Commons setting out the situation, and containing appropriate references, and seeking instruction to deal with the issue.

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, on a point of order.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Robinson, on a point of order, followed by Mr. Hnatyshyn.

**Mr. Robinson:** It would seem to me that what Mr. Baldwin has said is bringing up something that is substantially different from Mr. Blais' motion. I would think we should deal with Mr. Blais' motion before we deal with Mr. Baldwin's. With regard to what Mr. Baldwin has said, I would think it should not be dealt with at this meeting but we should each have a copy of what he has prepared so that we could think about it and consider it for, maybe, a later meeting.

**Mr. Baldwin:** I am prepared to say—under the same point of order, Mr. Chairman—that I was not seeking to move it as an amendment. I made that quite plain. I was using the occasion provided by Mr. Blais' motion to speak on the broader issue, and I referred to the question of legal opinions in it. I brought it forward at this time so that it would be considered by the Committee members, it would be on record. I can prepare copies; it will appear on the record in any event. It is a wider issue and, as I say, I think we will have to come to grips with it. And it includes Mr. Blais' motion. I have no objection at all to voting for Mr. Blais' motion, but I would like to think ultimately, if the Committee considers this and if it decides to either proceed with this or some version of a motion of this kind, Mr. Blais' motion would, under the general and legal rules, be merged with the wider motion. But I am not moving it as an amendment now; there is no question about that.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Hnatyshyn, on the same points.

**Mr. Hnatyshyn:** I wish to raise a point of order with respect to what I understood to be the intention of yourself, Mr. Co-Chairman, to approach directly the Minister of Justice with respect to these problems. I may have missed it along the way, but I am wondering if you are in a position to give a report as to any attempt to have such a meeting, and if you did have a meeting, what transpired at that meeting?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** The Co-Chairman and myself did, indeed, attempt to have a meeting. Mr. Basford was then out of the country, and since he has returned his mind has been rather taken up with other matters. Senator Forsey is not here this morning, so I would proceed vigorously to try to have that meeting with Mr. Basford next week. I also say, perhaps, in making a ruling on Mr. Baldwin's motion, that we were directed to have a meeting of the steering committee at a meeting last week. I do not know whether it will be possible, because of Senator Forsey's absence this morning, to have it at the conclusion of the meeting. But I think, Mr. Baldwin, what you presented to us this morning is something that could form the basis of that meeting with the Steering Committee, because we were specifically directed by the whole Committee last week to consider the problem that arose

[Interpretation]

et d'autres ministères et services d'aviser juridiquement le Comité, et recommande que le sous-comité de l'organisation et de la procédure soit appelé à préparer un rapport conforme à soumettre au Sénat et à la Chambre des communes, exposant la situation, avec référence à l'appui, et sollicitant des instructions sur la manière de régler la situation.

**M. Robinson:** Monsieur le président, je fais appel au Règlement.

**Le coprésident (M. McCleave):** M. Robinson, invoque le Règlement, puis ce sera M. Hnatyshyn.

**M. Robinson:** Le texte de M. Baldwin me semble s'opposer à la motion présentée par M. Blais. J'estime que nous devons débattre la motion de M. Blais avant d'étudier le texte de M. Baldwin. Je ne crois pas que ce que M. Baldwin propose doive être débattu au cours de cette séance, avant que le texte nous soit remis et que nous puissions l'examiner à tête reposée, pour en discuter peut-être à la prochaine séance.

**M. Baldwin:** Je tiens à dire—au sujet du même point du Règlement, monsieur le président—que mon intention n'est pas de proposer un amendement. Je l'avais nettement expliqué. Je profitais simplement du moment où M. Blais présentait une motion pour étendre la question à l'avis juridique que je mentionne dans mon texte. Je le signale à présent au Comité afin que cela soit consigné. Je pourrais préparer des copies; de toute façon, le fait est consigné. La question est d'une plus grande portée et nous devrons, ainsi que je le disais, l'aborder franchement. Elle englobe la motion présentée par M. Blais. Je ne refuse pas de voter en faveur de la motion présentée par M. Blais, mais j'espère—qu'en fin de compte, si le Comité retient ma proposition et décide soit de l'examiner, soit d'envisager une motion de cette nature, que la motion de M. Blais, conformément aux règles admises et légales, soit intégrée à une motion de plus d'envergure. Cependant, je ne propose pas actuellement un amendement; il n'en est pas du tout question.

**Le coprésident (M. McCleave):** M. Hnatyshyn, au sujet du même point du Règlement.

**M. Hnatyshyn:** J'aimerais invoquer le Règlement au sujet de ce que j'ai cru comprendre être votre intention, monsieur le président, de consulter personnellement le ministre de la Justice afin de dénouer ces entraves. J'ai peut-être manqué des chaînons, mais je me demande si vous pourriez nous informer de vos tentatives en vue d'obtenir cette entrevue, et, si l'entrevue a lieu, de ce qui en ressort?

**Le coprésident (M. McCleave):** Vos coprésidents ont cherché en effet à obtenir cette entrevue. M. Basford était à l'étranger et, depuis son retour, il a été beaucoup absorbé par d'autres questions. Le sénateur Forsey n'est pas présent ce matin, mais je vais insister fermement dans l'espoir d'obtenir cette entrevue avec M. Basford pour la semaine prochaine. Peut-être devrai-je ajouter, au moment de rendre la décision sur la motion de M. Baldwin, qu'on nous a demandé lors d'une séance la semaine dernière de convoquer une réunion du comité directeur. Je ne sais si cela sera possible, vu l'absence du sénateur Forsey ce matin, de la convoquer après notre séance de ce matin. Cependant, monsieur Baldwin, je pense que ce que vous nous avez présenté ce matin pourrait constituer l'élément fondamental de cette réunion du comité directeur, car le Comité plénier nous a demandé la semaine dernière de scruter

[Texte]

because of the interpretation that was given to the term "statutory instrument". That is very much a part of your motion, along with other matters.

• 1120

**Mr. Baldwin:** That is right. It is a three-things act. The question of the prerogative of the inherent gained rights, the dispensation and, of course, the motion which Mr. Blais brought up. These are the three things which I think this Committee has got to find out in due course where we stand so that...

**Mr. Blais:** Mr. Chairman, the only reason, as I indicated initially, that I presented the motion was in order to strengthen the Committee's hand. I really believe that most of the points that are raised by Mr. Baldwin ought to be dealt with more extensively. But in my view—it has been my view and I trust it will become the view of the Committee—by passing this motion we are able to take a positive step which, if again frustrated, gives us more evidence of frustration to bring to the House because there is in effect a means and with this motion the Committee will be able to act in concert by making a ruling on a certain matter and then advising the ministry of that particular ruling and advising that corrective action be taken. If corrective action is not taken, then that is obviously contrary to the views of this particular Committee and, by extension, contrary to the views of Parliament, and effectively when we go to Parliament with that particular fact and present it to it we may be able to encourage Parliament to provide us with the means to, in effect, correct the injustices.

I want to register a caveat as well that I personally am not persuaded that in effect the ministries on the conflict of interest, the provision of legal opinions, ought to be forced to provide us with legal opinions if they feel those legal opinions would be in conflict. I simply wish to register that caveat, and I think this motion again obviates the necessity of receiving from any department a legal opinion by ourselves and collectively deciding as to a given series of facts and providing any legal opinion on those facts collectively, so that in effect, whether we have an opinion from the department or not, it is immaterial to our own decision.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Perhaps before I put the motion it might be helpful if we had the views of counsel as a practical direction for the operations of the Committee and for the operations, therefore, of its counsel. Is there any particular view, Miss Mayrand or Mr. Eglington, that you would like to give us?

**Mr. Eglington:** I do not see, Mr. Chairman, that there is any difficulty from a practical point of view in applying the result if the motion were to be passed. My only misgiving arises from the problem that if we proceed in this fashion—and perhaps it is a problem that cannot be avoided—we would end up reporting to Parliament without ever having heard the departmental point of view and perhaps a quite valid explanation for what was done. I know that one can simply say, if they refuse to speak, that that is too bad for them and we will proceed otherwise, but I am perhaps a little fearful of the Committee rising up on its hind legs on a particular matter without having got the departmental opinion, and then when it goes to the House and the opposite point of view is perhaps put, the Committee then promptly falling flat on its face.

[Interprétation]

l'interprétation du terme «textes réglementaires». Cela est un élément essentiel de votre motion, en plus d'autres matières mentionnées.

**M. Baldwin:** En effet. Elle correspond en effet aux trois unités de la tragédie grecque, prérogative des droits inhérents, dispenses et, naturellement, motion proposée par M. Blais. Ce sont les trois points qui ressortiront nettement lorsque notre Comité aura pu savoir...

**M. Blais:** Monsieur le président, la seule raison pour laquelle j'ai présenté la motion était de fortifier le Comité dans son attitude. J'estime que la plupart des points soulevés par M. Baldwin exigent d'être traités plus à fond. Mais à mon avis—avis qui je l'espère sera partagé par le Comité—l'adoption de cette motion nous permet d'avancer d'un pas ferme sur un terrain glissant, exposera de façon évidente nos contraintes à la Chambre, car cette motion nous donne le levier, elle permettra au Comité d'agir de concert au moment d'une décision et d'informer le ministère de cette décision particulière et de la nécessité de mesures en vue d'obvier à la situation. L'absence de mesures rectificatives sera contraire aux vues de notre Comité et, accessoirement, contraire aux vues du Parlement et, en soumettant la situation au Parlement, nous pourrions l'encourager à nous fournir les moyens de redresser les injustices.

Je tiens aussi à consigner une mise en garde; je ne suis pas persuadé qu'on doive imposer aux ministres de se prononcer en cas de conflit d'intérêts, ou en exiger des avis juridiques, s'ils estiment que les avis juridiques entreraient en conflit. Je tenais à consigner cette mise en garde et je considère que cette motion nous évite de réclamer de quelque ministère un avis juridique, ou une décision collective concernant une série de faits juridiquement évalués de façon collective, et que nous ayons ou non obtenu ces avis du ministère, cela n'intervient nullement dans notre décision.

**Le coprésident (M. McCleave):** Il serait peut-être bon, avant de passer la motion, que je demande l'opinion de notre conseiller sur la manière pratique dont le Comité pourrait s'y prendre et donc, comment le conseiller doit procéder. Avez-vous un avis particulier à exprimer, mademoiselle Mayrand ou monsieur Eglington?

**M. Eglington:** Monsieur le président, je ne vois aucune difficulté dans l'application pratique du résultat, si la motion était adoptée. Ma seule appréhension, c'est que si nous procédions ainsi—et peut-être cette difficulté est-elle inévitable—nous serions exposés à faire rapport au Parlement sans connaître l'opinion du ministère et peut-être à être incapable de justifier pleinement ce que nous avons fait. On pourrait toujours adopter l'attitude de certains qui se disent «eh bien, ils n'ont pas voulu parler, tant pis, nous procéderons autrement»; mais je crains si le Comité se cabre face à certaines questions sans avoir obtenu l'avis du ministère, et, si un point de vue contraire était exposé en Chambre, le Comité pourrait se trouver pantois.



[Text]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I wonder why you say that because there is no reason in the world why we would have to make an assessment of a situation without calling upon the department to come over and present its views.

**Mr. Eglington:** Well, the motion reads . . .

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** That does not stop us from doing that, surely.

**Mr. Eglington:** Well, the motion reads that the Committee is to form an opinion as to the legality and propriety of statutory instruments.

**Mr. Blais:** In order to form that opinion we have to bring evidence before us, and we call such witnesses as may be required to form that opinion. Surely the Committee would not form an opinion unless it was satisfied that that opinion was the correct one.

• 1125

**Mr. Eglington:** Well then, if we proceed to review and the Committee sets it up, forming its opinion by hearing witnesses, what is going to be the position of the people who say they cannot offer a reasonable explanation because it would involve them giving their legal opinion?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Baldwin.

**Mr. Baldwin:** I think you have to consider that there are legal opinions and legal opinions. I would agree with the Department of Justice that there are certain types of legal opinion which this Committee or no committee has any right to inquire into. I think our discussions and examinations in the other branch of this Committee's work have satisfied us as to that.

On the other hand, on the least narrow issue—put it this way, on the jurisdiction of this Committee as established under the act and by the terms of reference given to us by the House, as modified by our own motion, it seems to me on an issue as to whether or not we are entitled to look at a document as being a statutory instrument, or set of directives, or order or decree, and we are met by a ruling from the Department of Justice, leaned on by the department in question, which says: This is not a statutory instrument; you have no right to examine it; we do not have to account to you because we have a legal opinion that it is not a statutory instrument, on an issue of that kind I think I am wholeheartedly in agreement with Mr. Blais' motion and with our right to seek our own legal advice on it. On that issue, I think we are entitled to look at the opinion of the Department of Justice.

I think it is absurd to say that we are stopped from examining an instrument because the Department of Justice says it is not a statutory instrument and refuses to allow us to see the legal opinion on which that is based. In my opinion, quite bluntly, I say there should be no issue at all. On a number of other opinions dealing with other issues, I would go along with the Department of Justice and say that probably in many instances we have not the right to look at them.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, I have been in somewhat of a quandary in trying to decide which way we should go on this. I think our counsel has straightened me out on it. I would prefer that before we pass the resolution, because of our concern—and we are on the record with our concern—we have the Department of Justice appear before us and

[Interpretation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Je ne sais ce qui vous inspire cette remarque, car il n'y a aucune raison au monde pour que le Comité évalue une situation sans se référer d'abord au ministère et le convoquer à comparaître et à exprimer ses vues.

**Mr. Eglington:** C'est que la motion est ainsi libellée . . .

**Le coprésident (M. McCleave):** L'un n'empêche pas l'autre, assurément.

**M. Eglington:** Le texte de la motion dit que le Comité doit se former une opinion concernant la légalité et le bien-fondé des textes réglementaires.

**M. Blais:** Pour nous former une opinion, nous avons besoin d'examiner la preuve et nous convoquons en témoignage ceux dont nous avons besoin pour nous former une opinion. Il ne fait pas de doute que le Comité ne se formerait une opinion qu'après l'avoir d'abord estimée valable.

**M. Eglington:** Si nous procédons alors à l'étude et si le Comité se forme une opinion en entendant des témoins, quelle sera la position de ceux qui disent ne pouvoir offrir une explication raisonnable puisque cela les obligerait à fournir un avis juridique?

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Baldwin.

**M. Baldwin:** Il ne faut pas oublier qu'il y a avis juridique et avis juridique. Je conviens avec le ministère de la Justice qu'il y a certains genres d'avis juridiques que ce Comité ou tout autre n'a pas le droit de discuter. Nos discussions et nos études dans l'autre domaine de travail de ce Comité nous en ont convaincus.

En revanche, pour ce qui est du problème, disons, moins limité, de la juridiction de ce Comité telle qu'établie en vertu de la loi et du mandat qui nous a été donné par la Chambre, et modifié par notre propre motion, il me semble que pour ce qui est de savoir si oui ou non nous avons le droit d'étudier le caractère réglementaire d'un document, ou de directives, ou d'une ordonnance ou d'un décret, si le ministère de la Justice soutenant le ministère en question déclare qu'il ne s'agit pas d'un texte réglementaire, que nous n'avons pas le droit de l'étudier, qu'il n'a pas à nous rendre de comptes à son sujet car selon son avis juridique il ne s'agit pas d'un texte réglementaire, dans ce cas, je suis de tout cœur d'accord avec la motion de M. Blais établissant notre droit de former notre propre avis juridique. Nous avons le droit de considérer l'opinion du ministère de la Justice.

Il me semble absurde de dire que nous ne pouvons étudier un texte sous prétexte que le ministère de la Justice déclare qu'il ne s'agit pas d'un texte réglementaire et nous refuse de voir l'avis juridique sur lequel se fonde cette opinion. A mon avis, je dirais carrément que ce problème ne devrait pas exister du tout. Pour ce qui est d'un certain nombre d'autres avis traitant d'autres problèmes, je serais d'accord avec le ministère de la Justice et je dirais que dans de nombreux cas nous n'avons pas le droit de les étudier.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Robinson.

**M. Robinson:** Monsieur le président, j'ai longuement hésité quant à l'attitude que nous devrions adopter. Notre conseiller m'a permis de prendre position. Je préférerais qu'avant que nous n'adoptions cette résolution manifestant notre inquiétude, et cette inquiétude figure maintenant dans notre dossier, des représentants du ministère de la

## [Texte]

try to explain or give reasons why they have taken the approach they have. They may be able to explain a number of things for us.

For instance, I am curious about the differences in obtaining information from the legal officers or the department; giving advice, giving an opinion, giving a legal opinion. What are the differences, and so on? There are a number of questions that I would like to ask the departmental officials. Then, maybe after we have heard them and considered their reasoning, we can come up with our final decision on the matter. At that time it could be that Mr. Blais' motion or something of a similar nature such as was mentioned by Mr. Baldwin, might be relevant and acceptable to the Committee.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you, Mr. Robinson.

**Mr. Eglington:** There is just one point that I would like to emphasize. The actual problem we are considering, in a way, falls into two discrete parts: one is the point to which Mr. Baldwin just spoke and that is the question of the jurisdiction of the Committee; what is a statutory instrument and what is not? The position we reached with that so far is that the Privy Council Office has said: you go ahead and consider them; perhaps you are only beating the air but we will not enter into an argument with you as to whether it is a statutory instrument or not.

The second situation is where we are considering the text of the particular document which we claim to be a statutory instrument and we ask for an explanation of it from the department: it appears to us to be improper; it appears to the Committee to be *ultra vires*; it appears to the Committee to mean something other than what perhaps you intend. And then the department writes back and says: we will not enter into a reasoned discussion or explanation with you because to do so would be to render a legal opinion.

On the first type of situation where there is an outright dispute as to what is or is not a statutory instrument, then that, I suppose, is a matter for a report to Parliament and solution at the political level, and a definition.

• 1130

On the other side I am still exercised by the manner of proceeding under the motion, because if we receive the reply which says they cannot enter into reasoned explanation with us because to do so will be to give legal opinion, and we say very well, we will now proceed to review the matter so as to form an opinion on the legality or propriety of what was originally questioned, and then we wish to hear the department and summon officers from the department, what will they do when they get here? Will they still be able to say, we cannot tell you that because to do so would be to give you a legal opinion?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** They are not being asked to do that. They are being asked at that point to take corrective action, which I think is a different matter than coming in and having an argument over what is a legal opinion or not.

**Mr. Blais:** Mr. Chairman, on that specific point, could I ask Mr. Eglington whether in the case he has dealt with today, that this Committee has been seized on, if there have been any instances where, in effect, the Committee could not have arrived at an opinion itself through the use

## [Interprétation]

Justice comparaissent devant nous et essayent de nous expliquer ou de nous dire pourquoi ils ont adopté cette attitude. Ils pourraient peut-être nous expliquer un certain nombre de choses.

Par exemple, j'aimerais connaître la différence qu'il y a entre obtenir des renseignements auprès des conseillers juridiques ou du ministère, et donner des conseils, donner un avis, donner un avis juridique. Quelle est la différence? Il y a un certain nombre de questions que j'aimerais poser aux représentants du ministère. Ensuite, après les avoir entendus et avoir pesé leurs raisonnements, nous pourrions peut-être prendre notre décision finale à ce sujet. Il se pourrait qu'à ce moment-là la motion de M. Blais ou une autre de nature analogue comme celle mentionnée par M. Baldwin, soit acceptable par le Comité.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je vous remercie, monsieur Robinson.

**M. Eglington:** J'aimerais souligner simplement une chose. Notre problème revêt, d'une certaine manière, deux aspects judicieux: premièrement il y a la question de la juridiction du Comité dont vient de parler M. Baldwin: qu'est-ce qu'un texte réglementaire et qu'est-ce qui n'en est pas un? Pour le moment le bureau du Conseil privé nous a dit d'étudier ces textes, que nous ne ferons peut-être que remuer de l'air mais qu'il ne veut pas se lancer dans un argument avec nous quant à savoir s'il s'agit d'un texte réglementaire ou non.

Deuxièmement, il y a la situation où nous étudions le texte d'un document donné qui selon nous est un texte réglementaire et que nous demandons une explication au ministère parce qu'il nous semble non satisfaisant, non conforme à la loi, ou parce qu'il semble au Comité signifier autre chose que ce qui était peut-être l'intention originale. Sur ce, le ministère nous répond par courrier qu'il refuse d'en discuter ou d'essayer de s'expliquer car ce faisant cela serait donner un avis juridique.

Dans le premier cas, lorsqu'il y a véritable désaccord quant au caractère réglementaire du texte, je suppose que cela doit faire l'objet d'un rapport au Parlement, d'une solution au niveau politique et d'une définition.

Par contre, la manière de procéder en vertu de la motion me laisse toujours perplexe car s'ils nous répondent qu'ils ne peuvent nous donner des explications, car cela reviendrait à donner un avis juridique, et que nous décidons de procéder alors à l'étude de la question pour former notre avis quant à la légalité ou au bien-fondé de ce qui a été à l'origine contesté, et que nous souhaitons entendre le ministère et convoquer certains de ses fonctionnaires, que pourront-ils faire? Pourront-ils toujours dire qu'ils ne peuvent nous donner d'explication car cela serait donner un avis juridique?

**Le coprésident (M. McCleave):** On ne leur demande pas de faire cela. Ce qu'on leur demande alors, c'est de prendre des mesures correctives, ce qui n'est pas la même chose, à mon avis, que débattre de ce qu'est un avis juridique ou non.

**M. Blais:** Monsieur le président, à ce sujet, pourrais-je demander à M. Eglington si dans les cas qu'il a traités jusqu'à aujourd'hui, dans les cas dont le Comité a été saisi, s'il y en a eu où, en fait, le Comité ne pouvait former lui-même son avis en recourant à des sources d'information



[Text]

of sources of information other than that source which was refused to it, so as to be able to give an opinion and take a decision on the subject matter?

**Mr. Eglington:** No, I would think that in every instance it would be possible for the Committee to form an opinion which it could then carry elsewhere if necessary. The only danger in that is that we will have done so without having heard an explanation from the other side.

**Mr. Blais:** That is their problem.

**Mr. Eglington:** I understood you to say before that in reviewing we would summon them here to explain. My point is, would that advance us any farther?

**Mr. Blais:** We will not know until you summon them to come and appear before you, and they get directives from their Minister as to how they ought to behave and what information they could provide to the Committee. Even accepting that perhaps they would be entitled to refuse, my question to you is directly: are you aware of any situation where a valid weighty opinion could not have been formed without the information obtained from the ministry or from the Department of Justice?

**Mr. Eglington:** No, I am not aware of any particular situation. On the other hand, I am aware of the fact that I have been taught a certain amount of caution so far, in that matters which appeared to be obvious and straightforward when an explanation was given in the days when explanations were being offered, or when an explanation has been given to me privately, in some instances it has put an entirely different complexion.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Hnatyshyn.

**Mr. Hnatyshyn:** I am inclined to agree very much with what Mr. Eglington said as far as defining the two categories of concerns. I might quite possibly take a slightly different point of view than Mr. Baldwin has with respect to our Committee role in each of these two categories.

In the first case it seems to me that where we are deciding whether or not something is a statutory instrument or not, maybe our recourse is simply at that point not to insist on them giving us the basis of their legal opinion if they refuse to do so, but to go back to the House and obtain from the two Houses the authority and power to review all documents at the request of the Committee, whether they be within the definition of statutory instrument or not, guidelines, regulations, decrees and so on, to determine whether or not these documents in fact are within our jurisdiction. If there is any dispute between us and the department, then go back and get a specific direction that we have the ability to deal with this. We could list them, and simply make that part of a motion in the House and a resolution of the House.

On the second part, the question of asking for some interpretation or asking questions with respect to the operation of what we consider to be regulations, it seems to me that it is almost implicit in the mandate we have as a Committee, that we should have the ability in fact to obtain the rationale of each and every one of the regulations we consider.

[Interpretation]

autres que cette source qui lui était refusée, pour trancher le cas?

**M. Eglington:** Non, dans chaque cas, il est possible au Comité de se former une opinion qu'il peut alors transmettre ailleurs si nécessaire. Le seul danger, c'est que nous le faisons alors sans entendre les explications du ministère concerné.

**M. Blais:** C'est son problème.

**M. Eglington:** J'ai cru comprendre que vous aviez dit que dans le cadre de cette étude, nous les convoquerions pour qu'ils nous donnent des explications. Ma question est alors la suivante: est-ce que cela nous avancerait à quelque chose?

**M. Blais:** Nous ne le saurions pas avant leur comparution et ils la feraient chargés des directives de leur ministre quant à leur attitude et au genre de renseignements qu'ils peuvent fournir au Comité. Même s'ils acceptaient cela, ils pourraient peut-être toujours refuser. Ma question précise est la suivante: y a-t-il eu un cas où une opinion de première importance n'a pu être formée sans les renseignements du ministère ou du ministère de la Justice?

**M. Eglington:** Non, il n'y en a pas eu à ma connaissance. En revanche, je sais que l'expérience m'a dicté une certaine prudence dans la mesure où des questions avaient semblé être évidentes et très simples; lorsqu'une explication était donnée à l'époque où cela se faisait, ou lorsqu'une explication m'a été donnée en privé, dans certains cas, cela a jeté une lumière totalement différente.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Hnatyshyn.

**M. Hnatyshyn:** J'aurais tendance à être tout à fait d'accord avec M. Eglington, quant à la définition des deux catégories. Mon point de vue s'éloigne un peu de celui de M. Baldwin, quant au rôle du Comité dans chacune de ces deux catégories.

Dans la première, il me semble que lorsque nous décidons si oui ou non un texte est réglementaire notre recours est peut-être simplement à ce moment-là, non pas d'insister pour qu'ils nous fournissent la base de leur avis juridique s'ils refusent de la faire, mais de demander et d'obtenir des deux chambres l'autorité et le pouvoir d'étudier tous les documents requis par le Comité, qu'ils touchent ou non à la définition des textes réglementaires, ou qu'il s'agisse de directives, de règlements, de décrets, etc., etc., pour déterminer si oui ou non ces documents relèvent en fait de notre juridiction. C'est-à-dire que s'il y a conflit entre le Comité et le ministère, obtenir une directive nous autorisant à étudier ces questions. Nous pourrions en faire une liste, et simplement intégrer la liste à une motion de la Chambre et à une résolution de la Chambre.

Dans la deuxième, c'est-à-dire la question de demander une interprétation ou de poser des questions relatives au fonctionnement de ce que nous considérons comme étant des règlements, il me semble qu'il est presque implicite dans le mandat de ce Comité, que nous devrions pouvoir obtenir le raisonnement à la base de chacun des règlements que nous étudions.

## [Texte]

That is what agitates me more than anything else. I do not think they can simply get off answering us by virtue of the fact that they consider it to be a legal opinion. That is what we are here for. We are here to investigate statutory instruments, and if there is no dispute as to whether it is a statutory instrument, then certainly we should be able to examine, to whatever depth we care to, the rationale behind that regulation to see whether it comes within our guidelines of propriety.

• 1135

I think the thing has been discussed with the Minister of Justice. At the first level, I would point out that this is the feeling of the Committee, and that if he is not prepared to give direction to his legal officers, the matter will have to be raised in Parliament; and we will have to go back and try to get a resolution which will in fact compel department officials to provide us with the so-called legal opinions, or other opinions, whether they want to or not.

**Mr. Blais:** Mr. Chairman, on a point of order, it seems that...

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I think Mr. Robinson is first and then Mr. Blais.

**Mr. Blais:** Perhaps I could briefly...

**Mr. Robinson:** I am not really speaking to this, so maybe it would be...

**Mr. Blais:** ... complete the discussion by seeking the permission of the Committee to withdraw my motion at this time. Evidently, it is a motion that is not ready to be accepted by the Committee members, and I do not want a split on the issue; and therefore, perhaps I will withdraw the motion at this time with the consent of the members.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** It might be something, Mr. Blais, so that when Senator Forsey and I do meet with Mr. Basford, we can say that the Committee gave very earnest consideration to that type of motion because we were dissatisfied which the type of response or the type of refuge that was being put up by some of people we have contact with in the departments. All right.

**Mr. Robinson:** I wonder, Mr. Chairman, if it would not be in order—and maybe the Committee could consider this, or at least the Chairman—to have a letter sent to the Minister of Justice, asking him why it appears that his officials are unable to give us a legal opinion, or advice or information, and see what he has to say.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** We will have a conversation with him first, I think, and raise all these points and as many more as we can think of, and then come back and report as fully and frankly as we can; and it will be up to everybody to take it from there.

Mr. Blais's motion is withdrawn. We resume, then, consideration of the statutory instruments.

SOR/74-49—Kesler Loand Regulations—which had been before us twice before, June 26 and November 6; a letter from Mr. Eglinton to Mr. McGregor of November 19; and Mr. McGregor's reply of December 3; printed herewith.

## [Interprétation]

C'est ce qui m'irrite plus que toute autre chose. Selon moi, ils ne peuvent s'en tirer tout simplement en répondant qu'il s'agit selon eux d'un avis juridique. C'est justement notre raison d'être. Nous sommes ici pour étudier les textes réglementaires, et si le caractère réglementaire du texte n'est pas contesté, nous devrions, certes, pouvoir étudier, à notre guise, le raisonnement à la base de ce règlement pour déterminer s'il est bien conforme.

Cette question a été discutée avec le ministre de la Justice. Il me semble qu'au premier niveau un bon point de départ serait de simplement signaler que c'est le sentiment du Comité, et que s'il n'est pas disposé à donner des directives à ses conseillers juridiques, il faudra soulever la question en Chambre. Il nous faudra essayer d'obtenir une résolution qui obligera en fait les représentants des ministères à nous fournir ces soi-disant avis juridiques, ou autres, qu'ils le veulent ou non.

**M. Blais:** Monsieur le président, un rappel au Règlement. Il me semble que...

**Le coprésident (M. McCleave):** Je crois que M. Robinson est le premier et ensuite M. Blais.

**M. Blais:** Je pourrais peut-être très rapidement...

**M. Robinson:** Mon propos ne se rapporte pas véritablement à ce problème et je pourrais peut-être...

**M. Blais:** ...mettre fin à la discussion en demandant la permission du Comité de retirer ma motion pour le moment. Il est évident qu'elle n'est pas prête à être acceptée tout de suite par les membres du Comité, et je ne veux pas que cela crée une controverse. Par conséquent, je vais la retirer pour le moment avec le consentement des membres.

**Le coprésident (M. McCleave):** C'est peut-être la solution, monsieur Blais, si bien que lorsque le sénateur Forsey et moi-même reconstruisons M. Basford, nous pourrions dire que le Comité a envisagé avec grand sérieux ce genre de motion car les réponses évasives données par certains des fonctionnaires que nous avons contactés dans les ministères ne nous satisfont pas. Très bien.

**M. Robinson:** Monsieur le président, ne serait-il pas possible, et le Comité ou tout au moins le président pourrait en juger, d'envoyer une lettre au ministre de la Justice lui demandant pourquoi il apparaît que ses fonctionnaires ne peuvent nous donner un avis juridique, ou nous communiquer des renseignements; nous pourrions voir ce qu'il a à dire à ce sujet.

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous aurons tout d'abord une conversation avec lui et nous soulèverons tous ces points et tous ceux auxquels nous pourrions penser, et nous vous rapporterons ensuite aussi fidèlement et sincèrement que possible ce qui en a transpiré. Chacun pourra alors prendre sa décision.

La motion de M. Blais est retirée. Nous reprenons notre étude des règlements statutaires.

DORS/74-49, Règlement sur le prêt au Kesler, qui nous a déjà été soumis deux fois, le 26 juin et le 6 novembre; une lettre de M. Eglinton adressée à M. McGregor en date du 19 novembre et la réponse de M. McGregor du 3 décembre que nous imprimons ici.



[Text]

November 19, 1975

A. N. McGregor, Esq.,  
Solicitor, Legal Division,  
Central Mortgage and Housing Corporation.

RE: SOR/74-49, Kesler Loan Regulations

Dear Mr. McGregor:

The Committee considered your letter of 19th September last at its meeting of 6th instant.

The Committee does not consider that the Governor in Council has power to prescribe the "composition" of the number of persons who are to occupy a housing unit. Nor does it consider that the Governor in Council has power to dispense with the Regulations (SOR/73-461) in favour of an individual or in an individual case.

The Committee looks forward to being informed of any action that your Corporation will propose to the responsible authorities to remedy the present situation.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

December 3, 1975

G. C. Eglington  
Counsel  
Standing Joint Committee on Regulations  
and Other Statutory Instruments.

RE: SOR/74-49, Kesler Loan Regulations

Dear Sir:

We acknowledge your letter of November 19th and have noted the contents.

Certain amendments to the Act are being introduced at the present Session in Bill C-77. I believe Section 3 will remedy the problem in the future and provide for a regulation that the units will be occupied by "such persons in such numbers as may be prescribed by regulation ...".

I respectfully suggest that no harm has been done to anyone by reason of the error as the Corporation would have imposed the same requirement as a matter of policy, subject only to an exception in unusual cases e.g. Kesler.

I trust the matter can be considered closed if and when the amendments to the Act has been passed and any necessary changes made in the Regulations.

Yours very truly,

A. N. McGregor  
Solicitor  
Legal Division

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It would seem that we scored a statutory victory, Mr. Eglington.

[Interpretation]

Le 19 novembre 1975

M. A. N. McGregor,  
Solliciteur contentieux,  
Société centrale d'hypothèques et de logement.

Objet: DORS/74-49, Règlement sur le prêt aux Kesler

Monsieur,

Le Comité a étudié votre lettre du 19 septembre dernier lors de sa réunion du 6 courant.

Le Comité ne croit pas que le Gouverneur en conseil ait le pouvoir d'indiquer le nombre de personnes devant occuper un logement familial. Le Comité ne croit pas non plus que le Gouverneur en conseil ait le pouvoir d'exempter une personne ou un cas particulier des dispositions du Règlement (DORS/73-461).

Le Comité souhaite être tenu au courant de toute mesure que votre société proposera aux autorités compétentes pour régler la présente situation.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller  
G. C. Eglington

Le 3 décembre 1975

M. G. C. Eglington  
Conseiller  
Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires.

Objet: DORS/74-49, Kesler—Règlements sur le prêt

Monsieur,

Nous accusons réception de votre lettre du 19 novembre et avons pris note de sa teneur.

Au cours de la présente session on présente actuellement des modifications de la loi, proposées dans le bill C-77. Je pense que l'article 3 remédiera au problème à l'avenir et prévoira un règlement à l'effet que les logements seront occupés par «des personnes de la catégorie et selon le nombre que peut prescrire par règlement...»

Je vous fais respectueusement observer qu'aucun tort n'a été causé à personne à la suite de l'erreur puisque la société aurait imposé la même condition pour des raisons de politique, sous réserve uniquement d'une exception dans les cas inhabituels, par exemple, celui de Kesler.

J'espère qu'on pourra considérer cette question comme réglée, si les projets de modification de la loi sont adoptés et toute modification nécessaire est apportée aux règlements.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Avocat  
Division du Contentieux  
A. N. McGregor

Le coprésident (M. McCleave): Il me semble que nous avons remporté une victoire réglementaire monsieur Eglington.

## [Texte]

**Mr. Robinson:** This Section 3 remedies the problem, so there is no further action to be taken.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** No, sir, that is correct.

The next item is:

SOR/75-232—National Housing Loan Regulations, amendment

a letter from Mr. Eglington to Mr. Jewett of September 2, and his reply of October 8, 1975; these two are printed herewith.

September 2, 1975

M. L. Jewett, Esq.,  
Director, Legal Services,  
Ministry of Urban Affairs.

Re: SOR/75-232, National Housing Loan Regulations, amendment

Dear Mr. Jewett:

The above amending regulation was considered by the Committee at its meeting of 26th June last. It was observed that the phrase "... rentals that the Corporation deems fair and reasonable ..." in the new section 66.1(1) of the regulations confers a discretion upon the Corporation, but a discretion which is not only within the contemplation of section 14.1(1) of the National Housing Act (as enacted by 1974-75 cap. 38) but one which is also expressed in the very same terms used in that subsection. The Committee wishes to be apprised, however, of the means by which the Corporation arrives at a rental figure which is "fair and reasonable", the factors which are considered in that assessment and the relationship between the rental figure and market rents.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

October 8, 1975

G. C. Eglington  
Counsel  
Standing Joint Committee on Regulations  
and Other Statutory Instruments.

Re: SOR/75-232, National Housing Loan Regulations

Dear Sir:

Your letter of September 2nd addressed to Mr. Jewett of the Ministry of Urban Affairs has been referred to us for reply. We respectfully suggest that the phrase in question was intended to make clear that the Corporation had a discretion which it was its duty to exercise, to establish a rental that was "fair and reasonable having regard to the probable family income of the lessees of each family housing unit" for the purpose of establishing the amount of the contribution or subsidy.

Such subsidy is established by a mathematical equation based on the following definitions as set out in the Corporation's standard form of agreement with the Landlord pursuant to Section 14.1 (CMHC 1927):

## [Interprétation]

**M. Robinson:** Cet article 3 remédie aux problèmes, donc il n'y a pas d'autres mesures à prendre.

**Le coprésident (M. McCleave):** Non, monsieur, c'est exact.

Le règlement suivant est:

DORS/75-232, Règlements nationaux visant les prêts pour l'habitation, modifications...

Une lettre de M. Eglington adressée à M. Jewett en date du 2 septembre et sa réponse du 8 octobre 1975. Nous faisons figurer ici ces deux lettres.

Le 2 septembre 1975

M. M. L. Jewett,  
Directeur du contentieux,  
Ministère des Affaires urbaines.

Objet: DORS/75-232, Règlements nationaux visant les prêts pour l'habitation, modification

Monsieur,

Lors de sa réunion du 26 juin dernier, le Comité a étudié le règlement mentionné ci-dessus qui propose des modifications. On a pris note que l'expression «... les loyers que la Société estime justes et raisonnables...» dans le nouvel alinéa 1 du paragraphe 1 de l'article 66 du règlement confère à la Société un pouvoir discrétionnaire qui, non seulement, est mentionné dans l'alinéa 1 du paragraphe 1 de l'article 14 de la Loi nationale sur l'habitation (adopté au chapitre 38, 1974-1975), mais qui est également exprimé dans les mêmes termes dans cet alinéa. Toutefois, le Comité désire être informé des moyens par lesquels la société fixe des loyers «justes et raisonnables», des facteurs dont on tient compte dans l'établissement de ces loyers et des relations qui existent entre la situation du loyer et celle du marché.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le conseiller,  
G. C. Eglington.

Le 8 octobre 1975

G. C. Eglington  
Conseiller  
Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires.

Objet: DORS/75-232, Règlements nationaux visant les prêts pour l'habitation

Monsieur,

Votre lettre du 2 septembre adressée à M. Jewett du ministère des Affaires urbaines, nous a été envoyée, afin que nous y apportions une réponse. D'après nous, la phrase en question avait pour but de préciser que la Société avait le pouvoir voulu, qu'elle est tenue d'exercer, pour fixer des loyers «qu'elle estime équitables et raisonnables, compte tenu du revenu familial probable des locataires de chaque logement familial» afin de pouvoir fixer le montant de la contribution ou de la subvention.

Le montant de chaque subvention est calculé d'après une équation mathématique élaborée en fonction des définitions suivantes, telles qu'elles apparaissent dans le texte de la formule d'accord-type que la Société conclue avec le propriétaire, en vertu de l'article 14.1(SCHL 1927):



## [Text]

1(1): "economic rental rate" shall mean the rental rate per unit in the project required to offset the debt servicing charges of the loan and operating costs, together with an amount that is sufficient to provide a reasonable return on the equity of the Landlord, as agreed upon by the parties hereto.

1(5): "market rental rate" shall mean the maximum rate as determined by the Corporation that may be charged in respect of each housing unit.

The contribution or subsidy is the difference between the "economic rental rate" and the "market rental rate" but shall not exceed the maximum set out in the regulations (paragraph 6(1)(b) and is subject to a gradually reducing annual amount (paragraph 6(2)). The maximum period for such subsidy is 15 years but generally these are drawn on a 5 year basis. The agreement provides that the units shall be leased to a family whose income shall not be in excess of 5 times the market rental rate as approved by the Corporation (Section 3(1)).

We submit that from the experience of the Corporation the "economic rental rate" as defined can be ascertained with reasonable mathematical certainty and that the discretion of the Corporation is in establishing the "market rental rates" that are "fair and reasonable having regard to the probable family income of the lessees of each family housing unit." As part of this equation the same words are used in the regulation as are contained in the Act. We submit that this is the correct usage of a direct quotation from the Act and that the use of any other phrase or criteria would have derogated from the discretion clearly given to the Corporation by Parliament.

A review of the Act will show that the Corporation has been given a discretion in regard to rent in eight different places, three of which use the same phrase "fair and reasonable having regard to the probable family income of the lessee." Other references are to "not exceeding an amount to be determined by the Corporation", "at rentals to be approved by the Corporation", "at rental rates that are within the limit set forth in the Agreement." From these references, you will see that this discretion has been approved by Parliament in many cases.

If the Committee wishes we will be pleased to submit our standard form of agreement (CMHC 1927) between the Corporation and the Landlord pursuant to Section 14.1 which sets out the conditions on which the contribution is made etc., but does not further identify the phrase "that the Corporation deems fair and reasonable." We respectfully submit that such agreement is within the discretion given to the Corporation by Parliament and does not fall within the primary jurisdiction of the Committee and that no useful purpose would be served by submitting the same at the present time.

Yours very truly,

A. N. McGregor  
Solicitor  
Legal Division

## [Interpretation]

1(1): «Taux de loyer économique» signifie le taux de loyer requis par logement compris dans le projet pour compenser les frais de services de l'emprunt et les frais d'exploitation, de même qu'un montant suffisant pour produire un revenu raisonnable de l'avoir propre du propriétaire, aux taux tels que convenus par les parties aux présentes.

1(5): «Taux de loyer du marché» désigne le taux maximal tel que déterminé par la société, qui peut être exigé à l'égard de chaque logement.»

La contribution ou la subvention représente la différence qui existe entre le «taux de loyer économique» et «le taux de loyer du marché», mais cette contribution ne devra pas excéder le montant maximum fixé par le règlement (paragraphe 6(1)(b) et sera établie d'après un barème annuel dégressif (Paragraphe 6(2)). La période maximale que couvre une telle subvention est de 15 ans, mais en règle générale, cette période s'établit à 5 ans. L'accord stipule que les logements seront loués à des familles dont le revenu n'excède pas 5 fois le taux de loyer du marché tel qu'il est fixé par la Société (Paragraphe 3(1)).

Nous pensons que, d'après l'expérience de la société, le «taux de loyer économique» tel que défini, peut être établi avec une certitude mathématique raisonnable et que la société a la discrétion de fixer «les taux de loyer du marché» qu'elle «estime équitables et raisonnables, compte tenu du revenu familial probable des locataires de chaque logement familial.» Les termes de cette équation, qui figurent au règlement, sont les mêmes qui figurent dans la Loi. Nous estimons que la pratique correcte consiste à citer textuellement la Loi et l'utilisation de toute autre phrase ou critère aurait dérogé au caractère discrétionnaire que le Parlement a octroyé à la société.

Un examen de la Loi démontre qu'elle accorde à la société, en huit endroits différents, la discrétion voulue en matière de loyers et que trois de ces passages comprennent la même phrase «équitables et raisonnables, compte tenu du revenu familial probable du locataire.» Ailleurs, on trouve des citations telles que «n'excédant pas un montant devant être déterminé par la Société», «aux loyers sujets à l'approbation de la Société», «au taux de loyer dont les limites sont fixés par l'accord.» D'après ces citations, vous constaterez que le Parlement a approuvé ce caractère discrétionnaire dans de nombreux cas.

Si le comité le souhaite, nous serons heureux de lui présenter notre formule d'accord type (SCHL 1927) entre la société et le propriétaire, conformément à l'article 14.1, qui fixe les conditions en vertu desquelles la contribution est accordée, mais qui ne donne aucune précision quant à la phrase «que la société estime équitables et raisonnables.» Nous pensons qu'un tel accord s'inscrit dans le cadre du caractère discrétionnaire octroyé à la Société par le Parlement et ne relève pas de la juridiction première du comité; nous pensons donc qu'il serait inutile de le lui soumettre en ce moment.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

Le solliciteur de la  
division juridique  
A. N. McGregor

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Also included is the copy of the agreement between Central Mortgage and the landlord. I think Mr. Robinson had wanted to look at it. We will not print that, but the material is all before us.

**Mr. Eglinton:** In this instance, Mr. Chairman, we had questioned the discretion, or at least how a lawful discretion is in fact exercised, discretion to assess a rental that was fair and reasonable, having regard to the probable family income of the lessees of each family housing unit. The reply that was originally received stated that it was deduced in accordance with a formula and that the definition of the parts of the formula were included in the standard form of agreement, and it was represented, on the part of the department, that perhaps the agreement was not a matter that the Committee need consider. The Committee, at Mr. Robinson's suggestion, decided that it did want to see the agreement; and the agreement is being provided.

I suppose the real issue at stake is whether or not formulae of this kind, or definitions of the items of formulae of this kind, which are the *modus operandi* of the statutory discretion, should be included in the regulations rather than in agreements or documents, which are not statutory instruments.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** And your view on that?

• 1140

**Mr. Eglinton:** I think, Mr. Chairman, before a view could be formed on that one would have to consider very carefully the actual administrative difficulties that might be posed for Central Mortgage and Housing. Perhaps it is a matter which should be in an agreement which can be changed. Perhaps it is a matter which should be in the regulations. But I think the administrative problem involved would have to be considered very carefully.

However, I must admit that I approach these things normally with a bias that items of importance, like the definition of an economic rental rate and so on, ought to be in a public document and fixed in the regulations, but there might be good reason otherwise.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Robinson, you had raised this originally.

**Mr. Robinson:** I am inclined to agree with our counsel that there should be a regulation indicating how they arrive at this economic rental rate. I think it might be helpful, although it may be one of those things that fluctuates from time to time; they might have to change the percentages or something.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** They have to change the percentages, I am sure, but actually they have set forth the formula, which is as simple as  $E = mc^2$ . It stands forever and a day. It just depends on how much you put on one side of the equation as to how much energy you have blowing out on the other side of the equation how big your bomb is going to be.

**Mr. Robinson:** The only difficulty that I really see with it, as far as looking at the agreements is concerned, is that the information would appear to be voluntarily elicited from the individuals concerned. Of course, it is always subject to what shades of colouring might be given to it; whether you are getting the whole truth or not sometimes may be questionable. There would appear to be no penalty clauses or anything like that for misinformation, inaccurate information.

[Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Est également inclus le texte de la formule d'accord-type conclu entre la Société et le propriétaire. M. Robinson voulait l'étudier. Nous ne le faisons pas imprimer, mais nous l'avons.

**M. Eglinton:** Dans ce cas, monsieur le président, nous avons mis en question le pouvoir discrétionnaire ou tout du moins comment un pouvoir discrétionnaire légal est en fait exercé pour fixer un loyer équitable et raisonnable compte tenu du revenu familial probable des locataires de chaque logement familial. Dans la première réponse il nous avait été dit que c'était calculé d'après une formule et que la définition des éléments de cette formule apparaissait dans le texte de la formule d'accord-type; le ministère nous a fait savoir qu'il n'était peut-être pas nécessaire que le Comité étudie cet accord-type. A la suggestion de M. Robinson le Comité a décidé qu'il voulait voir le texte de cet accord-type et il nous a été fourni.

Je suppose que le véritable problème est de savoir si oui ou non une telle formule, où les définitions des éléments d'une telle formule, qui sont le *modus operandi* du pouvoir discrétionnaire réglementaire devrait apparaître dans les règlements plutôt que dans des accords ou documents qui ne sont pas des textes réglementaires.

**Le coprésident (M. McCleave):** Et quel est votre avis?

**M. Eglinton:** Monsieur le président, avant de formuler un avis il faudrait tenir compte avec soin des difficultés administratives que cela pourrait poser à la Société centrale d'hypothèques et de logement. C'est peut-être une question qui devrait figurer dans un accord qui peut être modifié. Cela devrait peut-être paraître dans les règlements. Mais, selon moi, il faudrait bien peser les problèmes administratifs que cela pourrait poser.

Cependant, je dois avouer que j'aborde ce genre de problèmes normalement avec partialité, car des questions d'une telle importance comme la définition d'un taux de loyer économique etc, devrait paraître dans un document public et être fixé dans les règlements. Mais il peut y avoir de bonnes raisons de ne pas le faire!

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Robinson, vous avez été à l'origine de cette question.

**M. Robinson:** Je serais plutôt d'accord avec notre conseiller, il faudrait qu'un règlement indique la manière dont on calcule ce taux de loyer économique. Cela pourrait être utile, bien qu'il puisse s'agir d'une de ces choses soumises à fluctuation. Les pourcentages ou d'autres éléments peuvent varier.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je suis certain qu'il leur faut modifier les pourcentages mais ils ont en fait établi une formule qui est aussi simple que  $E = mc^2$ . C'est un axiome. Cela dépend simplement de ce qu'on met d'un côté de l'équation, correspondant à l'énergie dégagée de l'autre côté et déterminant la grosseur de votre bombe.

**M. Robinson:** La seule difficulté réelle, en ce qui concerne ces accords, c'est que les renseignements semblent être sollicités d'une manière volontaire auprès des particuliers concernés. Bien entendu, la coloration des réponses peut toujours varier et on ne peut être certains d'obtenir ou non toute la vérité. Il semble qu'il n'y ait pas de sanction prévue pour fausse déclaration.



[Text]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you. We will turn then to SOR/75-234—National Parks Fire Protection Regulations, amendment. We have an exchange between Mr. Eglington and Mr. Ross of December 4 and January 29, and it appears that Mr. Eglington has scored one on Mr. Ross. The correspondence is printed herewith.

December 4, 1975

A. S. Ross, Esq.,  
Legal Adviser,  
Privy Council Office.

Re: SOR/75-234, National Parks Fire Protection  
Regulations, amendment

Dear Mr. Ross:

The above Regulations contain a rather curious definition of "land" (section 11). Upon enquiry of Mr. Roy at the Department of Indian and Northern Affairs, I was informed that the distinction drawn between the Western Provinces and those in Central and Atlantic Canada was inserted at your insistence.

At the Committee meeting of 20th ultimo, I was asked why Prince Edward Island was not included in section 11(a) rather than in section 11(b). I must now, in turn, ask you that question.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

January 29, 1976

G. C. Eglington, Esq.,  
Counsel,  
Standing Joint Committee  
on Regulations & Other Statutory Instruments.

Re: SOR/75-234, National Parks Fire Protection  
Regulations, amendment

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of December 4, 1975. I have prepared a draft amendment of these Regulations to include Prince Edward Island in paragraph 11(a) of the Regulations. In due course I trust the amendments will be made by the Governor in Council.

Yours truly,

A. S. Ross,  
Legal Adviser.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Am I correct, we caught him out? He had not included Prince Edward Island in the right section.

**Mr. Eglington:** That is perhaps being a little harsh on Mr. Ross, who is simply the man who answers this. It may well have been . . .

[Interpretation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Je vous remercie. Nous passons donc au DORS/75-234, le règlement concernant la protection contre l'incendie dans les parcs nationaux, modification. Nous avons un échange de correspondance entre M. Eglington et M. Ross en date du 4 décembre et du 29 janvier, et il semble que M. Eglington a remporté une victoire sur M. Ross. Nous faisons figurer ici cette correspondance.

Le 4 décembre 1975

M. A. S. Ross,  
Conseiller juridique,  
Bureau du Conseil privé.

Objet: DORS/75-234, Règlement concernant la protection contre l'incendie dans les parcs nationaux, amendement

Monsieur,

Le règlement susmentionné contient une définition plutôt curieuse du mot «terre» (article 11). Après que M. Roy eut fait enquête au ministère des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien, on m'a appris que la distinction établie entre les provinces de l'Ouest et celles qui se trouvent au Centre et dans l'Est du Canada avait été insérée à votre demande.

A la réunion du Comité du 20 du mois dernier, on m'a demandé pourquoi l'Île-du-Prince-Édouard n'était pas comprise dans l'article 11(a) plutôt que dans l'article 11(b). Je dois maintenant vous poser à mon tour la même question.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le conseiller  
G. C. Eglington

Le 29 janvier 1976

Monsieur G. C. Eglington  
Conseiller  
Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires.

Objet: DORS/75-234, Règlements concernant la protection contre l'incendie dans les parcs nationaux, modification

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 4 décembre 1975. J'ai préparé un projet de modification de ces règlements pour ajouter l'Île-du-Prince-Édouard à l'alinéa 11(a) du règlement. En temps utile, je crois que les modifications seront apportées par le gouverneur en conseil.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Conseiller juridique  
A. S. Ross

**Le coprésident (M. McCleave):** Je ne me trompe pas, nous l'avons pris la main dans le sac? Il n'avait pas inclus l'Île du Prince-Édouard dans le bon article.

**M. Eglington:** C'est peut-être être un peu sévère avec M. Ross qui est simplement la personne qui répond. Il se peut fort bien qu'il se soit agit . . .

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Somebody else.

**Mr. Eglinton:** ... an oversight in the Department or perhaps somebody else.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** In any event, Prince Edward Island will be restored to its proper place in the scheme of things.

Next, we turn to SOR/72-444—Animal Blood-Typing Fees Regulations, SOR/74-589—Quarantine and Inspection Service Fees Order, SOR/73-548—Copyright Fees Order and SOR/73-549—Industrial Design Fees Order, all involving the same points, and an exchange between Mr. Eglinton and Mr. Ross on November 24 and January 29. These two brief paragraphs are printed herewith.

November 24, 1975

A. S. Ross, Esq.,  
Legal Adviser,  
Privy Council Office.

Re: SOR/72-444, Animal Blood-Typing Fees Regulations  
SOR/74-589, Quarantine and Inspection Fees Order  
SOR/73-548, Copyright Fees Order  
SOR/73-549, Industrial Design Fees Order

Dear Mr. Ross:

Thank you for your letters of 8th ultimo which were noted by the Committee on 28th ultimo.

I shall be glad of your advice as to whether the Clerk of the Privy Council has accepted your recommendations.

Yours sincerely,

G. C. Eglinton,  
Counsel.

January 29, 1976

G. C. Eglinton, Esq.,  
Counsel,  
Standing Joint Committee  
on Regulations & Other Statutory Instruments.

Re: SOR/72-444, Animal Blood-Typing Fees Regulations  
SOR/74-589, Quarantine & Inspection Fees Order  
SOR/73-548, Copyright Fees Order  
SOR/73-549, Industrial Design Fees Order

Dear Mr. Eglinton:

I refer to your letter of November 24, 1975. The Clerk of the Privy Council, on October 14, 1975, directed the publication in the Canada Gazette Part II of future Orders in Council authorizing ministers to prescribe fees to be charged for services provided by Her Majesty made pursuant to paragraph 13(b) of the Financial Administration Act.

[Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** De quelqu'un d'autre.

**M. Eglinton:** ... d'une négligence du ministère ou peut-être de quelqu'un d'autre.

**Le coprésident (M. McCleave):** De toute manière, l'Île du Prince-Édouard trouvera la place qui lui revient de droit.

Nous passons maintenant au DORS/72-444, Règlements sur les droits d'identification des groupes sanguins d'animaux, au DORS/74-589, ordonnance sur les droits applicables au Service de quarantaine et d'inspection, au DORS/73-548, Ordonnance sur les droits en matière de droits d'auteur, et au DORS/73-549, ordonnance sur les droits en matière de dessin industriel, couvrant tous les mêmes points et un échange de correspondance entre M. Eglinton et M. Ross en date du 24 novembre et du 29 janvier. Nous faisons figurer ici les deux petits paragraphes.

Le 24 novembre 1975

Monsieur A. S. Ross  
Conseiller juridique  
Conseil privé.

Objet: DORS/72-444, Règlement sur les droits d'identification des groupes sanguins d'animaux  
DORS/74-589, Ordonnance sur les droits applicables aux services de quarantaine et d'inspection  
DORS/73-548, Ordonnance sur les droits en matière de droit d'auteur  
DORS/73-549, Ordonnance sur les droits en matière de dessins industriels

Monsieur:

Merci de vos lettres du 8 octobre qui furent notés par le Comité le 28 du même mois.

J'aimerais savoir si le greffier du Conseil privé a accepté vos suggestions.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le conseiller juridique  
G. C. Eglinton

Le 29 janvier 1976

Monsieur G. C. Eglinton  
Conseiller  
Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires.

Objet: DORS/72-444, Règlement sur les droits d'identification des groupes sanguins d'animaux  
DORS/74-589, Ordonnance sur les droits applicables aux services de quarantaine et d'inspection  
DORS/73-548, Ordonnance sur les droits en matière de droit d'auteur  
DORS/73-549, Ordonnance sur les droits en matière de dessins industriels

Monsieur,

Je réponds à votre lettre du 24 novembre 1975. Le greffier du Conseil privé, le 14 octobre 1975, a autorisé la publication, dans la partie II de la Gazette du Canada, des futurs arrêtés en conseil autorisant les ministres à charger des droits pour les services fournis par Sa Majesté, conformément à l'alinéa 13(b) de la Loi sur l'administration financière.



[Text]

Yours truly,

A. S. Ross,  
Legal Adviser.

**Mr. Eglington:** These were instances in which fees were made by ministers having been authorized to do so by Orders in Council made under Section 13 of the Financial Administration Act. The orders empowering the ministers to prescribe fees are not, in the views of Privy Council Office, statutory instruments, and hitherto they have not been published anywhere. Those authorities to ministers prescribed fees may include in the terms of the act terms and conditions, and it is impossible to assess the fees orders actually made unless those terms and conditions, if any, are made public. As a result of the exchange of correspondence the actual Orders in Council authorizing the ministers to make the fees on terms and conditions, if any, will in future be published.

Now, it does not solve the jurisdictional dispute as to whether or not those Orders in Council are statutory instruments, but at least it will be possible now to scrutinize the actual fees orders that are made.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you.

On SOR/75-67—Unemployment Insurance Regulations, amendment, we have no report before us but an oral report is to be presented.

• 1145

**Mr. Eglington:** This was a case in which the guidelines were voluntarily made available and the only query on that that seemed to exercise the Committee when the guidelines were considered was whether or not umpires' decisions under the Unemployment Insurance Act were automatically reviewed in order to amend the guidelines. The response is that all decisions of umpires are immediately examined as a basis for changing the guidelines issued by the Unemployment Insurance Commission.

**Mr. Robinson:** Was that the only reason?

**Mr. Eglington:** I would not expect so but that was the question that was addressed to the Unemployment Insurance Commission.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you.

This is just a point on the Recital of Enabling Statutes Amended since the date of the Revised Statutes, and the heading for this should be SOR/75-254 — Air Transportation Tax Regulations. We have a letter from Mr. Eglington to Mr. Ross on November 24, and his short reply of January 29, printed herewith in which he has asked the Department of National Revenue to co-operate on the point that was raised by Mr. Eglington and approved by the Committee.

SOR/75-254

November 24, 1975

A. S. Ross, Esq.,  
Legal Adviser,  
Privy Council Office.

[Interpretation]

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Conseiller juridique  
A. S. Ross

**M. Eglington:** Il s'agissait de cas où les droits étaient prescrits par les ministres ayant été autorisés à le faire par des arrêtés en conseil conformément à l'article 13 de la Loi sur l'administration financière. Les arrêtés habilitant les ministres à prescrire des droits ne sont pas, d'après le bureau du Conseil privé, des textes réglementaires et n'ont pas été jusqu'à présent publiés. Ces autorisations permettant au ministre de prescrire des droits peuvent inclure selon la loi des modalités et des conditions, et il est impossible de juger de ces arrêtés si ces modalités et conditions, s'il en est, ne sont rendues publiques. A la suite de cet échange de correspondance, les arrêtés en conseil autorisant les ministres à prescrire des droits selon certaines modalités et conditions, s'il en est, seront publiées à l'avenir.

Cela ne règle pas pour autant la question juridictionnelle quant au caractère de textes réglementaires ou non de ces arrêtés en conseil, mais pour le moins il sera possible dorénavant d'examiner ces arrêtés aurorisant la prescription de droit.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je vous remercie.

Nous n'avons pas de rapport concernant le DORS/75-67—règlement sur l'assurance-chômage—modifications, mais un rapport verbal doit être fait.

**M. Eglington:** Dans ce cas, les directives étaient disponibles et la seule question que semblent s'être posés les membres du Comité lors de l'étude des directives était de savoir si les décisions de l'arbitre en vertu de la Loi sur l'assurance-chômage étaient ou non automatiquement révisées en vue de modifier les directives. La réponse est que toutes décisions de l'arbitre sont immédiatement examinées en vue d'apporter des modifications éventuelles aux directives publiées par la Commission d'assurance-chômage.

**M. Robinson:** Est-ce la seule raison?

**M. Eglington:** A mon avis, non, mais c'est la question que nous avons posée à la Commission d'assurance-chômage.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci.

La présente question se rapporte à l'exposé des statuts d'autorisation amendés depuis la date d'application des statuts révisés, et le titre devrait en être DORS/75-254, Règlement sur la taxe de transport aérien. Nous avons ici une lettre de M. Eglington à M. Ross du 24 novembre et la courte réponse de ce dernier datée du 29 janvier dans laquelle il précise qu'il a demandé au ministère du Revenu national de donner suite à la question soulevée par M. Eglington et approuvée par les membres du Comité.

DORS/75-254

Le 24 novembre 1975

Monsieur A. S. Ross  
Conseiller juridique  
Bureau du Conseil privé.

[Texte]

Re: Recital of Enabling Statutes Amended since the date of the Revised Statutes

Dear Mr. Ross:

On 13th instant the Committee had occasion to consider the Air Transportation Tax Regulations (SOR/75-254) the authority for which was recited as being section 18 of the Excise Tax Act. The Committee observed that the Excise Tax Act as it appears in the Revised Statutes has been heavily amended and particularly in connection with the Air Transportation Tax, Part II. Not only has the enabling power, section 18, been amended but Part II itself has been virtually rewritten.

In these circumstances the Committee considers the recital of the enabling authority to be misleading, even if legally sufficient in terms of section 32 of the Interpretation Act. The Committee wishes to enlist your Office's cooperation in ensuring that the enabling power as recited indicates any relevant statutory amendments passed since the date of the Revised Statutes. That Committee does not consider that section 32(1) and (2) of the Interpretation Act constitute a statement of the optimum practice by any means and, in keeping with its view that the form of a statutory instrument should disclose the maximum information about the instrument's enabling authority, status and making, the Committee sees section 32 as laying down a minimum standard only.

In the case of the Air Transportation Tax Regulations, the form of recital the Committee would consider as sufficient would read:

... the Excise Tax Act, as amended by S.C. 1974-75, cap. 24; or

... the Excise Tax Act, as amended by 23-24 Eliz. II, cap. 24.

While the implementation of the Committee's view will, particularly as the years pass, involve a trifle more printing, it should involve no additional work in your Office, or in Departments, since all concerned must inevitably have identified the precise enabling authority, as amended, before the drafting (and checking if a regulation) and making of any statutory instrument.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

January 29, 1976

G. C. Eglington, Esq.  
Counsel  
Standing Joint Committee  
on Regulations and Other Statutory Instruments.

Re: Recital of Enabling Statutes Amended since the date of the Revised Statutes

[Interprétation]

Objet: Exposé des statuts d'autorisation modifiés depuis la date où les statuts ont été révisés

Monsieur,

Le 13 courant, le Comité a eu l'occasion d'étudier le Règlement sur la taxe de transport aérien (DORS/74-254) pour lequel on cite l'article 18 de la Loi sur la taxe d'accise comme pouvoir habilitant. Le Comité a remarqué que la Loi sur la taxe d'accise contenue dans les Statuts révisés a été considérablement modifiée, particulièrement en ce qui a trait à la taxe de transport aérien, Partie II. Non seulement le pouvoir habilitant, soit l'article 18, a-t-il été modifié mais la Partie II elle-même a, à toutes fins pratiques, été entièrement reformulée.

Dans ces circonstances, le Comité considère que l'exposé de la Loi d'autorisation induit en erreur, même s'il est juridiquement suffisant aux termes de l'article 32 de la Loi d'interprétation. Le Comité désire obtenir la collaboration de votre Bureau afin que l'exposé du statut d'autorisation fasse état de tous les amendements statutaires pertinents qui ont été apportés depuis la date où les statuts ont été révisés. Le Comité ne considère pas que les paragraphes 32(1) et (2) de la Loi d'interprétation constitue de quelque façon une définition de la meilleure pratique à suivre et comme à son avis, la forme d'un texte réglementaire devrait fournir le plus de renseignements possibles au sujet du statut, de la formulation et de la loi d'autorisation d'un texte réglementaire, le Comité considère que l'article 32 n'est que l'énoncé de la norme minimale.

En ce qui concerne le Règlement sur la taxe de transport aérien, l'exposé que le Comité considérerait suffisant, serait le suivant:

«... la Loi sur la taxe d'accise, dans sa forme modifiée, Statuts du Canada 1974-75, chapitre 24»; ou

«... la Loi sur la Taxe d'accise, dans sa forme modifiée, Elizabeth II, 23-24, chapitre 24».

Même si la mise en œuvre des recommandations du Comité, entraînera un peu plus d'impression, particulièrement au cours des années, elle ne devrait pas occasionner de travail supplémentaire à votre bureau, ou dans ceux des ministères, puisque tous ceux qui sont concernés doivent toujours avoir identifié de façon précise la Loi d'autorisation, dans sa forme modifiée, avant la rédaction (et la vérification dans le cas d'un règlement) et la formulation de tout texte réglementaire.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le conseiller  
G. C. Eglington

Le 29 janvier 1976

Monsieur G. C. Eglington  
Conseiller  
Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires.

Objet: Exposé des statuts d'autorisation amendés depuis la date de publication des Statuts révisés



[Text]

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter of November 24 last. I have written to the Legal Adviser of the Department of National Revenue enclosing a copy of your letter and requesting that they endeavor to accommodate you in the matter of references to statutory authority in future.

Yours truly,

A. S. Ross,  
Legal Adviser

**Mr. Eglington:** This, Mr. Chairman, raises a rather serious matter and brings us squarely into what I am sure Senator Forsey, if he were here, would call the circumlocution department. The form in which statutory instruments and regulations are made and published is settled at the Privy Council Office and it is a point that, for instance, they take in another matter we have under consideration at the moment, and that is the question of including footnotes. Privy Council Office say that it is not the departmental responsibility, or even opportunity, to include the necessary footnote references, it is a matter for the Privy Council Office. In this instance the Committee had, I take it, before decided that the correct recital or at least a sufficient and adequate recital of the enabling authority should be made and reliance ought not to be placed simply on the recital of the act by its short title.

I have expressed that view to Mr. Ross and Mr. Ross says that he has written to the Department of National Revenue. That is all very well. The Department of National Revenue may be accommodating and may, when it sends in its submission for an order in council, include all the necessary recitals of the enabling authority, but it is still a matter for the Privy Council Office to delete it or to allow it to stand.

I think what is necessary here is a firm expression of the Committee's view that the Privy Council Office is to see that this small technical matter is attended to. It is not a matter that will involve expense, which is the reason in the letter I received yesterday as to why they will not put in footnotes, since the correct enabling authority must be known at the time that the regulation on the amendment is put forward. We will get nowhere if Privy Council Office says, "Well, we will recommend this course of action to the department and the department may or may not do it." What is required is a decision by the Privy Council Office that the accurate enabling or at least clear enabling authority will be used.

**Mr. Robinson:** Maybe we could ask the Privy Council Office, then, if they will consider this and make the change that is suggested by our counsel.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Give us that assurance, that is what counsel is asking.

All right, I think this is the will of the Committee, that counsel follow up this matter by asking, if the departments co-operate and do give the Privy Council Office what is asked for in that letter, that the Privy Council Office will then carry it the step further so that it meets the wishes of the Committee.

[Interpretation]

Monsieur,

Au sujet de votre lettre du 24 novembre dernier, j'ai écrit au conseiller juridique du ministère du Revenu National et j'ai joint à ma lettre une copie de la vôtre. Je lui ai demandé de vous donner satisfaction à l'avenir en ce qui concerne les références aux textes réglementaires.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Conseiller juridique  
A. S. Ross

**M. Eglington:** Monsieur le président, ceci soulève une question assez sérieuse et ressemble fort à ce que le sénateur Forsey, s'il était présent appellerait une circonlocution. La forme de rédaction et de publication des règlements et autres textes réglementaires est définie par le Bureau du Conseil privé, c'est donc dire que l'autre question que nous étudions à l'heure actuelle, celle d'ajouter les références, est également de son ressort. Le Bureau du Conseil privé prétend que ce n'est pas la responsabilité du Ministère et même qu'il n'est pas opportun que ce dernier inclue les références nécessaires, que c'est plutôt une question de son ressort. Dans ce cas précis, le Comité avait déjà, n'est-ce pas, décidé qu'un exposé complet, ou tout au moins un exposé suffisant et adéquat des statuts d'autorisation devait se faire et qu'il ne fallait pas énoncer simplement le titre court de la loi.

J'ai fait part de cette opinion à M. Ross. Ce dernier m'a dit qu'il a écrit au ministère du Revenu national. Cela est très bien. Le ministère du Revenu national peut s'y plier ou non la prochaine fois qu'il demandera un ordre en conseil en incluant tous les exposés nécessaires des statuts d'autorisation, mais le Conseil privé pourra toujours les rayer ou non.

Je crois qu'il faudrait que le Comité exprime fermement son opinion que le Bureau du Conseil privé doit s'occuper de cette petite question technique. Cela n'engendrera pas de dépenses, raison donnée dans la lettre que j'ai reçue hier quant à la raison pour laquelle on n'ajoutait pas les notes, puisque la loi d'autorisation doit déjà être connue au moment où on promulgue un règlement sur la version modifiée. Nous n'arriverons à rien si le Bureau du Conseil privé dit: «Eh bien, nous recommanderons cette démarche au Ministère et ce sera à ce dernier de s'y conformer ou non». Ce qu'il faut, c'est que le Bureau du Conseil privé décide qu'il faut donner une référence exacte ou tout au moins une référence claire.

**M. Robinson:** Peut-être pourrions-nous donc demander au Bureau du Conseil privé de se pencher sur la question et de changer sa façon de faire comme le propose notre conseiller.

**Le coprésident (M. McCleave):** Qu'il nous rassure, c'est ce que demande notre avocat.

Très bien, je crois donc que nous sommes d'accord que notre conseiller donne suite à la question en demandant que si les ministères coopèrent et donnent au Bureau du Conseil privé ce que nous demandons dans la lettre alors que ce dernier se pliera aux désirs du Comité.

[Texte]

Is this agreed?

Now we have SOR/74-246—Egg Regulations, and an exchange between Mr. Eglington and Mr. Hughes of November 19, 1975. Mr. Hughes, however, has been replaced as the liaison with the Committee by Mr. C. R. Phillips, an assistant deputy minister. These two letters are printed herewith.

November 19, 1975

C.P. Hughes, Esq.,  
A/Director, Legal Services,  
Department of Agriculture.

Re: SOR/74-246, Egg Regulations

Dear Mr. Hughes:

These Regulations were again before the Committee on 28th ultimo when Mr. Phillips' memorandum to Mr. Roger of 27th August last was considered.

The Committee was not disposed to treat as satisfactory Mr. Phillips' position on the absence of regulations made under section 10(4) of the Act. The Committee considered that the problem of safekeeping of eggs should be dealt with in advance of any problem arising.

The Committee saw the force of the reasons given for the prescription of a six-month period for the institution of proceedings, but was puzzled as to how eggs would be saleable if stored for anything like that period before being brought "into conformity".

Perhaps you could let me know:

- (a) the precise meaning of the phrase "brought into conformity"; and
- (b) how long eggs will remain in a saleable condition when properly stored in refrigerated warehouses.

Yours sincerely,

G.C. Eglington,  
Counsel.

January 29, 1976.

Mr. G.C. Eglington,  
Counsel,  
Standing Joint Committee on Regulations  
and Other Statutory Instruments.

Re: SOR/74-246—Egg Regulations

Dear Mr. Eglington:

As you know, I have been appointed by the Department of Agriculture to liaise with your Committee on matters affecting the Department. It is noted that the foregoing item is outstanding.

Before answering specific questions, it would be useful to outline certain situations respecting eggs and their control.

[Interprétation]

Sommes-nous d'accord?

Nous passons maintenant à DORS/74-246, Règlement sur les œufs, et au courrier échangé entre M. Eglington et M. Hughes, le 19 novembre 1975. Toutefois, M. Hughes a été remplacé comme agent de liaison avec le Comité par M. C. R. Phillips, sous-ministre adjoint. Ces deux lettres sont reproduites ici.

le 19 novembre 1975

M. C. P. Hughes  
Directeur adjoint des services juridiques  
Ministère de l'Agriculture.

Objet: DORS/74-246, Règlement sur les œufs

Monsieur,

Le 28 du mois dernier, le Comité a de nouveau examiné ce Règlement, lors de l'étude du mémoire présenté par M. Phillips à M. Roger le 27 août dernier.

Le Comité n'a pas jugé satisfaisante la position de M. Phillips eu égard au fait qu'aucun règlement n'a été adopté en vertu de l'article 10(4) de la Loi. Le Comité s'est dit d'avis que le problème relatif à la conservation des œufs devrait être étudié avant que tout autre problème ne surgisse.

Le Comité a reconnu la validité des raisons invoquées pour qu'une période de six mois soit prescrite avant que des procédures ne puissent être intentées, mais n'a pas compris comment on pourrait conserver la valeur marchande des œufs si on les emmagasine pendant une période de six mois avant qu'ils ne soient «conformes».

Je vous saurai gré de bien vouloir me donner des précisions sur les deux points suivants:

- (a) la signification précise des termes «rendus conformes»; et
- (b) le temps pendant lequel les œufs peuvent conserver leur valeur marchande, lorsqu'ils sont emmagasinés de façon appropriée dans des entrepôts frigorifiques.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le conseiller  
C. C. Eglington.

Le 29 janvier 1976

Monsieur G. C. Eglington  
Conseiller  
Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires.

Objet: DORS/74-246, Règlement sur les œufs

Monsieur,

Vous savez que j'ai été chargé par le ministère de l'Agriculture d'assurer la liaison avec votre Comité au sujet des questions concernant le Ministère. Nous avons noté que la question sus-mentionnée n'a pas été réglée.

Avant de répondre à des questions précises, il conviendrait de dire un mot des œufs et de leur contrôle.



*[Text]*

The basic control is through the requirement that eggs be graded and sold by grade. Grading must be done by stations which are registered. These stations are called registered egg stations. In order to be registered under the law they must have refrigeration and meet other standards.

Apart from control over such stations, the remaining control is exercised on the product alone. Inspecting by employees of the Department of Agriculture at egg grading stations and the Department of Consumer and Corporate Affairs at retail is the vehicle used to determine quality of the product. Any product held in possession for sale is subject to inspection and detention if it does not conform with the law.

At retail, if eggs are found to be not up to grade they must be regraded. If it is a question of freshness, the eggs would be placed under detention and ordered returned under detention to the registered egg grading station (the vendor). If it is a question of size with a few cartons having eggs not up to the required size, there would be immediate re-sorting and then re-inspection and then release. If major re-sorting were required, they would be detained and returned to the registered egg grading station for regrading and release.

Under these procedures, product being held for more than a day or two is returned to registered egg grading stations where there is refrigerated storage for such eggs and other eggs.

From the foregoing you will note that, with this type of detention, product is in the hands of the owner or the vendor. It is not a case of directing detained goods to a third party for retention. We have not felt this need with eggs but should the need arise then there would be reason for setting standards for the safekeeping of eggs in the hands of third parties.

It is noted that significant concern was expressed in the Committee because of the "rotten egg situation" some time back. In that case eggs were being stored on behalf of CEMA in other than refrigerated storage. They were not being stored in registered egg stations. Accordingly, the only control under the Egg Regulations was relative to the product itself. When processors were offered the eggs some demanded inspection as part of their contract and inspection was carried out by poultry inspectors. Eggs not meeting the standards were detained and since they were not good enough quality for either table egg or processing use, the owners of the storages demanded removal by the owner. Poultry inspectors authorized movement under detention for discard (dumps, etc.)

From this background you will note that "brought into conformity" means re-sorting to bring up to grade or re-labelling to show the lower grade to which the eggs would conform.

For table egg purposes eggs under refrigeration can retain their quality for six to eight weeks. Under refrigeration eggs can retain quality for processing purposes for up to four months.

*[Interpretation]*

Le principal contrôle provient de la nécessité de classer et vendre les œufs par catégorie. Ce classement doit se faire dans des postes enregistrés appelés postes d'œufs enregistrés. Pour être enregistrés conformément à la loi, ils doivent être réfrigérés et satisfaire à d'autres normes.

Mis à part le contrôle exercé sur ces postes, les autres contrôles s'appliquent au produit. Les inspections effectuées par les fonctionnaires du ministère de l'Agriculture dans les postes de classement des œufs et celles qui sont faites par le ministère de la Consommation et des Corporations, aux magasins de vente au détail, constituent les moyens utilisés pour déterminer la qualité du produit. Tout produit destiné à la vente est inspecté et, s'il ne satisfait pas aux exigences de la loi, il est retenu.

Au niveau de la vente au détail, si on constate que les œufs ne correspondent pas aux normes d'une catégorie donnée, ils doivent être reclassés. S'il est question de la fraîcheur, les œufs sont retenus et, comme tels, obligatoirement retournés au poste enregistré de classement d'œufs (le vendeur). S'il s'agit de la grosseur, au cas où, par exemple, quelques cartons d'œufs ne seraient pas de la grosseur prescrite, ils doivent être immédiatement reclassés, réinspectés et ensuite approuvés. Si un important reclassement s'impose, ils sont retenus et retournés au poste enregistré de classement des œufs pour être reclassés et ensuite approuvés.

Selon ces méthodes, le produit retenu pendant plus d'un jour ou deux est retourné au poste enregistré de classement d'œufs où il est possible de les conserver dans un entrepôt réfrigéré prévu pour ces œufs et les autres œufs.

On voit par ce qui précède que le produit ainsi retenu demeure entre les mains du propriétaire ou du vendeur. Il ne s'agit pas d'un cas où les biens retenus sont confiés à une tierce partie. Nous n'avons pas cru que cette mesure serait nécessaire dans le cas des œufs mais si jamais le besoin s'en faisait sentir, il serait alors nécessaire d'établir des normes pour que les œufs soient conservés pendant la période où ils seraient confiés à une tierce partie.

Nous avons noté que le Comité s'est grandement préoccupé, il y a quelque temps, «des œufs pourris». Ces œufs ont alors été entreposés pour l'OCCO dans d'autres endroits que des entrepôts réfrigérés. Ils n'ont pas été entreposés dans des postes d'œufs enregistrés. Cependant, le seul contrôle prévu en vertu du Règlement sur les œufs s'applique au produit lui-même. Lorsqu'on a offert les œufs à des industries alimentaires, certaines ont exigé par contrat qu'une inspection soit effectuée et elle a été faite par des inspecteurs avicoles. Les œufs qui ne satisfaisaient pas aux normes ont été retenus et comme ils n'étaient pas d'assez bonne qualité pour être consommés directement ou utilisés par l'industrie alimentaire, les propriétaires des entrepôts ont demandé aux propriétaires des œufs de les retirer. Les inspecteurs avicoles ont autorisé le transport des œufs retenus vers les dépotoirs, etc.

De ce qui précède, on peut conclure que «ramener aux normes» signifie un reclassement pour que la catégorie soit améliorée ou un réétiquetage pour indiquer la catégorie inférieure dans laquelle les œufs ont été classés.

Pour ce qui est des œufs destinés à la consommation et conservés dans un entrepôt réfrigéré, ils peuvent conserver leur qualité pendant 6 à 8 semaines. Sous réfrigération, les œufs peuvent, jusqu'à quatre mois, conserver une qualité suffisante aux fins de l'industrie alimentaire.

*[Texte]*

In conclusion, I can say that it is rare indeed when eggs through the detention process are not brought into conformity before a three-month period. In those rare cases when correction is not made in a reasonable period, a recommendation for prosecution is made. It is felt that the six-month period is needed in such rare cases so that there will be a reasonable period for bringing the product into conformity and a reasonable period for the laying of an information.

Yours truly,

C. R. Phillips,  
Assistant Deputy Minister.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** It is an explanation of how to store and safekeep eggs.

• 1150

**Mr. Eglinton:** Originally the Committee questioned why a six-month period was specified when the act specifically mentioned a three-month period or such other longer period as specified in the regulations. The Committee wanted to know why they needed six months. Second, the Committee wanted to know why there was no provision in the regulations governing the storage of eggs that had been detained so that they could be brought into conformity, or at least detained because they were not in conformity.

The first explanation that was given did not satisfy the Committee on either point. There is now a long explanation from Mr. Phillips which I think I can usefully supplement from my telephone conversation with Mr. Phillips in which he set out step by step what actually goes on. As a result of that I think the regulation as it stands is quite in order and appropriate.

What apparently really is involved is the detention of eggs which are not up to standard either because they have been put in a package which says that they are of a higher grade than they really are, or because very rarely they are not of the standard because they were not refrigerated. When eggs are detained until they are put into conformity, that is put right which means in the one instance that they get put into correct cartons or in the other that they must not be sold for table use but for processing use, sometimes the putting into the new cartons is done by the retailer but that is very rare. In all other cases they are sent back to the grading station, which is to say to the vendor of the eggs, where they will automatically go into refrigerated storage.

Usually the eggs are regraded in a day or two and redispached to retail outlets. If they are not regraded but kept under refrigeration, the department is obliged to institute a prosecution. Now the reason for having six months rather than 90 days as mentioned in the statute is that detained eggs must be released at the end of the detention period and they can then be sold unless a prosecution has been launched or unless the department goes through the pantomime of reseizing the eggs the moment they leave the grading station. Apparently if the period were 90 days, this would not give sufficient time for a prosecution to be launched. The Department of Agriculture has found, if they discover that the eggs are not being brought into conformity, that by the time the complaint comes to the headquarters of the Department of Agriculture—it is looked at by the departmental lawyers who cannot proceed on their own, but must forward it into the headquarters of the Department of Justice—that 90 days will have elapsed and the result of that is that the eggs

*[Interprétation]*

Je puis, en terminant, affirmer qu'il est vraiment rare que des œufs ne soient pas ramenés aux normes dans les trois mois. Dans les rares cas où la correction n'est pas faite dans un délai raisonnable, on recommande que des poursuites soient intentées. Une période de six mois est jugée nécessaire pour les rares cas de ce genre, afin qu'un délai raisonnable soit accordé pour ramener le produit dans les normes et pour la communication de renseignements.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le sous-ministre adjoint  
C. R. Phillips

**Le coprésident (M. McCleave):** Il s'agit d'une explication sur la méthode d'entreposer et de garder les œufs.

**M. Eglinton:** A l'origine les membres du Comité voulaient savoir pourquoi on précisait une période de six mois alors que la loi mentionne expressément un délai de trois mois ou plus comme le prévoient les règlements. Le Comité voulait savoir pourquoi on avait besoin de six mois. Deuxièmement, le Comité voulait savoir pourquoi le règlement ne contenait aucune disposition au sujet de l'entreposage des œufs retenus afin de les rendre conformes aux normes, ou du moins retenus parce qu'ils n'étaient pas conformes.

La première explication qui nous a été donnée ne répondait pas à ces deux questions. Nous avons maintenant une longue explication de M. Phillips avec lequel j'ai aussi en une longue conversation téléphonique; il m'a expliqué, étape par étape, ce qui se passe vraiment. A la suite de cette conversation, je crois pouvoir dire que le règlement tel qu'il est actuellement est conforme et approprié.

Apparemment, il s'agit en réalité de retenir des œufs qui ne sont pas conformes aux normes, soit parce qu'on les a mis dans des cartons qui indiquent qu'ils sont d'une qualité supérieure, alors qu'ils ne le sont pas, ou parce que, ce qui est très rare, ils n'ont pas été réfrigérés. Lorsque l'on parle de les retenir jusqu'à ce qu'ils soient rendus conformes, cela signifie dans le premier cas, qu'on les a reclassés et dans le deuxième cas, qu'on ne doit pas les destiner à la consommation directe, mais à la transformation; parfois, la reclassification est faite par le détaillant, mais cela est très rare. Dans tous les autres cas, les œufs sont renvoyés au poste enregistré, c'est-à-dire au vendeur où ils seront automatiquement mis dans des entrepôts frigorifiques.

En général, les œufs sont reclassés le lendemain ou le surlendemain et renvoyés chez les détaillants. S'ils ne sont pas reclassés, mais seulement réfrigérés, le ministère est obligé d'intenter des poursuites. La raison du délai de six mois et non de 90 jours mentionné dans la loi est que les œufs retenus doivent être renvoyés à la fin du délai de retenue et on peut alors les vendre à moins que des poursuites n'aient été intentées ou à moins que le ministère ne joue le jeu et reconfisque les œufs lorsqu'ils quittent le poste de classement. Il semblerait que si le délai n'est que de 90 jours, cela ne suffise pas à engager les poursuites. Le ministère de l'Agriculture a constaté que lorsqu'il découvre que des œufs ne sont pas conformes aux normes vu le temps qu'il faut pour que la plainte soit présentée au ministère de l'Agriculture, que les avocats du ministère, qui ne peuvent y donner suite eux-mêmes, l'examinent puis la transmettent au ministère de la Justice, les 90 jours sont écoulés et les œufs peuvent être mis sur le marché. Par conséquent, le délai de 6 mois n'est pas celui du



[Text]

must then be released for sale. So the delay which is caused for having six months instead of 90 days is not a delay of the Department of Agriculture, but a delay of the Department of Justice.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** There would certainly be some ripe evidence around at the end of six months, would there not?

**Mr. Eglington:** The Committee was also exercised as to how long eggs would keep. Mr. Phillips has given some information at the conclusion of his letter as to how long they would keep. He also told me over the phone that if kept in refrigeration and oiled, eggs will keep seven months. If kept in refrigeration but not oiled they will keep for four months and if not refrigerated obviously they will spoil very, very quickly and they would not be up to quality and could not be brought into conformity.

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, through you to our counsel, would I understand that this term "brought into conformity" has nothing to do whatever with time?

**Mr. Eglington:** Not directly, but it could be that by the inflection of time the eggs would not be suitable for table use and, therefore, could not be sold for table consumption and they could not conform to that standard, but only conform to the standard of processing eggs.

**Mr. Robinson:** But this paragraph in the letter of Mr. Phillips' says:

"brought into conformity" means re-sorting to bring up to grade or relabelling to show the lower grade to which the eggs would conform.

This would indicate to me that it has nothing to do with the reprocessing of eggs because of time. Therefore, I misunderstood what they meant initially by "brought into conformity." I thought it applied to time as well, that over a period of time the eggs could not be used for table use as has been suggested and would have to be used in powder form or something like that and that this "brought into conformity" would apply to that. But this reply does not seem to indicate that this is the situation.

**Mr. Eglington:** I took, at least from my telephone conversation with Mr. Phillips, as a result of that, that "brought into conformity" meant principally Grade A labelled eggs being put into Grade B category because they really were not Grade A, and so on; but there is also the situation where eggs are no longer suitable for table use and could then only be marketed for processing.

**Mr. Robinson:** So, in other words, you are saying that the term "brought into conformity" does include the time element.

• 1155

**Mr. Eglington:** Yes. Evidently, the overwhelming number of cases where eggs need to be brought into conformity, concerns regrading as eggs which are still suitable for table consumption but are not of the grade labelled.

**Mr. Robinson:** There is one other question I am wondering about. It is a point of information, really. Since this Committee has been carrying out its extensive studies with regard to regulations and statutory instruments, and so on, it seems that there has been a great deal of activity in all of the departments with which we have had concern; and I am wondering, have all of the departments had to hire additional staff to handle this kind of situation, to

[Interpretation]

ministère de l'Agriculture mais bien plutôt celui qui est nécessaire au ministère de la Justice pour étudier l'affaire.

**Le coprésident (M. McCleave):** Il y aura certainement certaines preuves très mûres à la fin des six mois, n'est-ce pas?

**M. Eglington:** Le Comité voulait également savoir combien de temps les œufs se gardaient. M. Phillips avait donné certains renseignements à la fin de sa lettre. Il m'a également dit au téléphone que si les œufs étaient réfrigérés et huilés, ils se garderaient sept mois. S'ils étaient réfrigérés, mais non huilés, ils se garderaient quatre mois, et s'ils n'étaient pas réfrigérés, il est évident qu'ils se gâteraient très très rapidement et qu'ils ne répondraient pas aux normes sur la qualité et donc ne pourraient pas être conformes.

**M. Robinson:** Monsieur le président, j'aimerais que notre conseiller nous dise si l'expression «rendus conformes» n'a rien à voir avec le temps?

**M. Eglington:** Pas directement, mais il se peut que ce soit le temps écoulé qui rende les œufs impropres à la consommation directe et donc invendables puisqu'ils ne répondent pas aux normes visant la consommation du produit frais, mais celle visant sa transformation.

**M. Robinson:** Mais le paragraphe dans la lettre de M. Phillips dit:

«ramenés aux normes» signifie un reclassement pour que la catégorie soit améliorée ou un réétiquetage pour indiquer la catégorie inférieure dans laquelle les œufs ont été classés.

J'en conclus que cela n'a rien à voir avec la transformation des œufs à cause du temps écoulé. Par conséquent, j'avais mal compris ce que l'on voulait dire par «ramenés aux normes». Je croyais qu'on parlait également du temps, c'est-à-dire qu'au cours d'une période de temps les œufs ne pouvaient être destinés à la consommation directe tel qu'on l'avait pensé et donc qu'il faudrait les utiliser sous forme de poudre ou quelque chose du genre et que ce «ramenés aux normes» s'appliquait dans ce contexte. Mais cette réponse ne semble pas indiquer que telle est la situation.

**M. Eglington:** A l'issue de ma conversation téléphonique avec M. Phillips, j'ai cru comprendre que «rendu conforme» signifie que des œufs de catégorie A ont été rétrogradés à la catégorie B, ne présentant pas réellement les caractéristiques prévues pour la catégorie A; c'est ce qui se passe également lorsque des œufs ne pouvant plus être consommés frais, sont destinés au traitement.

**M. Robinson:** Donc l'expression «rendu conforme» comprend le facteur temps.

**M. Eglington:** En effet. La majeure partie des cas où les œufs doivent être rendus conformes s'applique à des œufs qui tout en étant aptes à être consommés frais, ont néanmoins été incorrectement libellés.

**M. Robinson:** Je voulais vous poser une autre question. Depuis que le Comité s'est penché sur la question des règlements et des textes réglementaires, les ministères intéressés ont fait preuve d'une activité débordante; c'est pourquoi j'aimerais savoir si ces ministères ont été obligés d'engager du personnel supplémentaire pour faire face à la charge de travail accrue.

[Texte]

deal with the regulations, to reply to correspondence, to conform more adequately with what the statute envisages they should do?

**Mr. Eglington:** I am not aware of any instance in which any additional staff has been hired. The responses that we receive are either from departmental legal officers, or from nonlegal officers in some instances. Agriculture, it used to be the legal officer, and now it is Mr. Phillips instead, but I am not aware of any situation in which extra staff has been hired. An inquiry could be directed to that end if you wished it.

**Mr. Robinson:** I would be interested in knowing if some departments have found that it was necessary to hire additional staff and to what extent.

**Mr. Eglington:** Our causing them to do more is, in a sense, very erratic, because we may go months without directing an inquiry to one department and then we may send them a corpus.

**Mr. Robinson:** I would be inclined to agree that there should not be any increase in staff. If the work is done properly in the first instance, then we do not have to scrutinize these regulations and so on; and, therefore, there should be no additional staff. But there could be an interim period where they are catching up on a backlog of requests for clarification and information that we have submitted, and I am just wondering if there is any additional staff needed. Possibly, the Department of Justice might be the one that would have had the additional staff, if any.

**Mr. Eglington:** Mr. Ross seems to have broad shoulders there and seems to cope.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** We will turn, then, to SOR/73-104, the meatiest part of the morning as far as I can determine, dealing with the Public Servants Inventions Regulations under the Public Servants Inventions Act—SOR/73-104.

To make the commentary a little more intelligible, because I had great difficulty when I was studying it—not that I have to set myself up as the example of what intelligibility should be all about, I think we will print, at the very start, the paragraph that gives rise to the commentary under Section 1, and that is paragraph 2. That is the one, there. And the commentary is printed herewith.

... EXTRACT ...

SOR/73-104 28 February, 1973

## PUBLIC SERVANTS INVENTIONS ACT

## Public Servants Inventions Regulations

*Report of Invention to Minister*

2. Every public servant who invents an invention shall furnish to the appropriate Minister, in addition to any information required by the appropriate Minister under paragraph 4(1)(a) of the *Public Servants Inventions Act*, hereinafter referred to as the Act, a statement, in Form A,

(a) giving information in respect of the matters set out in that form; and

[Interprétation]

**M. Eglington:** Pas à ma connaissance. Les réponses que nous avons obtenues ont été rédigées soit par les conseillers juridiques des ministères intéressés ou dans certains cas par d'autres fonctionnaires du ministère. Ainsi au ministère de l'Agriculture, c'était le conseiller juridique qui avait l'habitude de s'adresser à nous alors que maintenant c'est M. Phillips, mais ils n'ont pas eu à engager de personnel supplémentaire à ma connaissance. Je pourrais toutefois me renseigner si vous le désirez.

**M. Robinson:** J'aimerais savoir si certains ministères ont été obligés de le faire et combien de personnes ils ont ainsi recrutées.

**M. Eglington:** La quantité de travail que nous leur donnons est très variable, des mois pouvant passer sans que nous leur adressions une seule question pour ensuite leur en poser toute une série.

**M. Robinson:** Je pense qu'il est inutile d'engager du personnel supplémentaire. A condition que le travail ait été convenablement exécuté à l'origine, un examen détaillé des règlements n'est pas indispensable, ni par voie de conséquence l'engagement de personnel supplémentaire. Mais il se pourrait qu'ayant à répondre d'un coup à un nombre considérable de questions que nous leur aurions posées, ils soient à court de personnel. Je suppose que le problème se sera posé essentiellement au ministère de la Justice.

**M. Eglington:** Jusqu'à présent M. Ross semble parfaitement capable de faire face à la tâche.

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous allons passer maintenant au DORS/73-104, Loi sur les inventions des fonctionnaires.

Afin de faciliter la compréhension de ce texte, nous allons faire imprimer le paragraphe 2 ainsi que l'ensemble du commentaire.

... EXTRAIT ...

DORS/73-104 28 février 1973

## LOI SUR LES INVENTIONS DES FONCTIONNAIRES

## Règlement sur les inventions des fonctionnaires

*Rapport d'invention au ministre*

2. Tout fonctionnaire qui est l'auteur d'une invention doit fournir au ministre compétent, outre les renseignements exigés par ce dernier aux termes de l'alinéa 4(1)a) de la *Loi sur les inventions des fonctionnaire*, ci-après appelée «la Loi» une déclaration rédigée selon la formule A

a) où il donne les renseignements relatifs aux questions énoncées dans ladite formule; et



[Text]

(b) stating whether or not he considers the invention to be vested in Her Majesty by the Act.

SOR/73-104

## PUBLIC SERVANTS INVENTIONS REGULATIONS

Public Servants Inventions Act

P.C. 1973-447

November 12, 1975

Criteria 1(a); 4

## 1. Section 2(b)

This paragraph requires a public servant who has invented an invention to give an opinion on a matter of law, namely the application of section 3 of the Act which defines those inventions of public servants which are vested in Her Majesty. It is precisely this point of law that section 5 of the Act requires "the appropriate" Minister to determine.

The authority for requiring such a legal opinion of a public servant who has invented an invention may be thought to be non-existent. Section 4(1)(a) of the Act requires of such a public servant that he

"(a) shall inform the appropriate Minister of the invention and shall furnish to him such information and documents with respect thereto as he requires;

(b) shall not file outside Canada an application for a patent in respect of the invention (that is to say an invention whether in law vested in Her Majesty or not) without the written consent of the appropriate Minister.

(c) shall, in any application for a patent in respect of the invention, disclose in his application that he is a public servant."

It may well be that the statement required by section 2(b) of the Regulations is a "document" within the meaning of section 4(1)(a) of the Act such that it may be required by the Minister in individual cases. However, the prescription of the requirement in all cases by regulation would deprive the Minister of his power to require or not to require the documents' production. In any event, section 2 of the Regulations itself says that the matter specified in paragraph (a) and (b) is *additional* to any information required by the Minister under section 4(1)(a) of the Act. Consequently, authority for requiring the legal opinion of the public servant inventor must be found elsewhere.

The search for authority elsewhere in the Act seems futile. The general regulatory power is contained in section 12 of the Act and reads as follows:

"12. The Governor in Council may make regulations for carrying out the purposes and provisions of this Act, and without restricting the generality of the foregoing, may make regulations:

(a) prescribing rules of practice and procedure respecting

[Interpretation]

b) où il déclare s'il considère que cette invention est dévolue ou non à Sa Majesté par application de Loi.

DORS/73-104

## RÈGLEMENTS SUR LES INVENTIONS DES FONCTIONNAIRES

Loi sur les inventions des fonctionnaires

C. P. 1973-447

Le 12 novembre 1975

Critère 1 a); 4

## 1. Alinéa 2 b)

En vertu de ce paragraphe, tout fonctionnaire qui est l'auteur d'une invention doit donner son opinion sur une question de droit, c'est-à-dire sur l'application de l'article 3 de la Loi où sont définies les inventions des fonctionnaires dévolues à Sa Majesté. C'est là précisément la question de droit que le ministre «compétent» doit déterminer en vertu de l'article 5 de la Loi.

On peut croire que le pouvoir d'obliger un fonctionnaire qui est l'auteur d'une invention à fournir un avis juridique n'existe pas. L'alinéa 4 (1) a) de la Loi prévoit qu'un fonctionnaire qui crée une invention

«a) doit la porter à la connaissance du ministre compétent et lui fournir les renseignements et documents qu'il requiert sur ce sujet;

b) ne doit pas déposer hors du Canada, une demande de brevet concernant l'invention, sans le consentement écrit du ministre compétent; et

c) doit, dans toute demande présentée au Canada en vue d'un brevet pour l'invention, faire connaître qu'il est fonctionnaire.»

Il se peut que la déclaration prévue à l'alinéa 2 b) du Règlement soit un «document» au sens de l'alinéa 4(1)a) de la Loi et que le fonctionnaire doive, en conséquence, la porter à la connaissance du ministre concerné dans certains cas. Toutefois, si le règlement prévoit que la présentation de tels documents est obligatoire dans tout les cas, le ministre n'aurait plus le pouvoir d'en exiger ou non la présentation. De toute façon, l'article 2 du Règlement précise que le déclaration dont il est question aux alinéas a) et b) s'ajoute aux renseignements exigés par le ministre aux termes de l'alinéa 4(1)a) de la Loi. En conséquence, c'est ailleurs qu'il faut chercher la justification du pouvoir qui oblige un fonctionnaire, auteur d'une invention, à fournir un avis juridique.

Il semble par ailleurs inutile de passer en revue tous les autres articles de la Loi. Le pouvoir réglementaire général est défini dans l'article 12 de la Loi, que voici:

«12. Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements en vue de la réalisation des objets et de l'application des dispositions de la présente loi, et, sans restreindre la généralité de ce qui précède, peut établir des règlements

a) prescrivant les règles de pratique et de procédure en ce qui concerne

## [Texte]

- (i) application for patents pursuant to the Act;
- (ii) the determination of questions whether an invention is vested in Her Majesty by this Act; and
- (iii) any appeal or application under this Act to the Exchequer Court;
- (b) prescribing the information to be furnished in any application for a patent in respect of an invention made by a public servant; and
- (c) prescribing the amount of and method of calculating and determining the awards to be paid under this Act and the manner and times of payment."

Paragraphs (a)(i) and (iii), (b) and (c) are irrelevant to the problem at hand, especially as informing of an invention, which one may not wish to see patented, is not at all the same thing as applying for a patent. (An application for a patent can be filed by the Minister under section 6 of the Act even if the public servant inventor of an invention vested in Her Majesty is unwilling.) Paragraph (a)(ii) might appear relevant at first blush: let us have the public servant confess out of his own mouth that he does not own the invention. Yet this paragraph would seem to relate not to the information that a public servant inventor must provide, which is after all specifically dealt with in section 4 of the Act, but rather to the manner in which the Minister will go about fulfilling the duty cast upon him by section 5 of the Act to determine whether an invention is vested in Her Majesty or not. This determination be made after "any question arises as to whether an invention is vested in Her Majesty". It would be a strained interpretation of section 12(a)(ii) of the Act to allow it to cover events before any question as to ownership has arisen, and in particular the extracting of information by a process analogous to the *ex officio* oath of the Court of Star Chamber, generally assumed to have been abolished along with the Court by the Long Parliament.

There remain the general and introductory words of section 12: "regulations for carrying out the purposes and provisions of this Act..." This form of words is common in the Statutes of Canada and their scope and use need to be studied carefully by the Committee. As a starting point, one may have resort to two non-authoritative statements. First, the words of the Privy Council Office in Appendix "B" to a letter submitted to the MacGuigan Committee by the President of the Council on September 30, 1969 (Proceedings p. 253 at p. 257).

### "3. Specified Purposes

In this form the power given is to make regulations for the attainment of certain objectives or purposes. This is considerably wider than Form 1 (power to make a particular regulation, e.g. "to prohibit the import of used automobiles"). The extent of the power depends on the statement of purposes.

## [Interprétation]

- (i) les demandes de brevets en conformité de la présente loi,
- (ii) la décision des questions de savoir si une invention est dévolue à Sa Majesté par application de la présente loi, et
- (iii) tout appel ou demande, relevant de la présente loi, à la Cour de l'Échiquier;
- b) prescrivant les renseignements à fournir dans toute demande de brevet pour une invention dont un fonctionnaire est l'auteur; et
- c) prescrivant le montant des récompenses à verser selon la présente loi, la manière de les calculer et déterminer, ainsi que le mode et l'époque du paiement."

Les alinéas a)(i) et (iii), b) et c) ne concernent pas le cas qui nous occupe, si l'on tient compte surtout du fait que fournir des renseignements sur une invention, pour laquelle l'auteur ne désire pas nécessairement obtenir un brevet, n'est pas du tout la même chose que présenter une demande pour l'obtention d'un brevet. (En vertu de l'article 6 de la Loi, le ministre peut remplir une demande visant l'obtention d'un brevet, malgré le refus du fonctionnaire qui est l'auteur d'une invention dévolue à Sa Majesté.) L'alinéa a)(ii) peut sembler pertinent à première vue: il vise à amener le fonctionnaire à déclarer lui-même que son invention ne lui appartient pas. Il semble, cependant, que cet alinéa ne concerne pas les renseignements que l'auteur d'une invention est tenu de fournir, renseignements dont il est d'ailleurs question de façon précise à l'article 4 de la Loi, mais plutôt la façon dont le ministre doit remplir la tâche qui lui incombe en vertu de l'article 5 de la Loi, c'est-à-dire la façon dont il doit s'y prendre pour déterminer si une invention est dévolue à Sa Majesté ou non. Le ministre doit prendre une telle décision *après* qu'on soulève la question de savoir si une invention est dévolue à Sa Majesté. Il serait excessif de considérer que l'alinéa 12 a)(ii) de la Loi s'applique aux événements se produisant *avant* qu'il ne soit nécessaire de déterminer à qui appartient l'invention, et en particulier aux renseignements devant être fournis suivant un processus analogue à celui qui s'applique dans le cas du serment d'Office de la Cour de la Chambre Étoilée, serment qui, de l'avis général, a été aboli en même temps que la Cour par le long Parlement.

Il reste encore la question des termes généraux et préliminaires de l'article 12: «règlements en vue de la réalisation des objets et de l'application des dispositions de la présente loi...». Cette expression est courante dans les statuts du Canada, et il faut que le Comité en étudie avec soin la portée et l'usage. Rappelons d'abord qu'on peut avoir recours à deux déclarations qui ne confèrent pas de pouvoir de réglementation. En premier lieu, la formulation employée par le Bureau du Conseil Privé dans l'Appendice «B» à une lettre soumise au Comité MacGuigan par le président du Conseil le 30 septembre 1969 (Délibérations, pp 253 à 257).

### «3. Objectifs précis

Sous cette forme, le pouvoir accordé porte sur l'établissement de règlements qui visent à atteindre certains objectifs ou buts. Elle est considérablement plus large que la Forme 1 (pouvoir d'édicter un règlement précis, par exemple «interdire l'importation des voitures usagées»). L'étendue du pouvoir dépend de la déclaration des objectifs.



## [Text]

The purpose may be governed by the "intent of the Act". Thus, the power may be to make regulations "for carrying the purposes and provisions of this Act into effect", or it may be for certain stated purposes that are clearly ancillary or subordinate to the "intent of the Act" as revealed by the other provisions in the Act. In both these cases, there is a degree of legislative control, enforceable by the courts. The courts can ascertain "the intention of Parliament" from the terms of the Act as a whole, and can say whether the regulation is or is not for the stated purpose. Also, if the purposes of the Act as a whole govern, the nature and kind of regulations that may be made can be envisaged ..."

Secondly, Mr. Elmer Dreidger, sometime Deputy Minister of Justice,

"Power to make regulations may also be conferred, not for a specific stated purpose, but only for the purposes of this Act or for carrying out the provisions (and purposes) of this Act. In these cases the purposes are not specifically stated; they must be gathered from a reading of the Act as a whole. A power in these terms would ordinarily be less extensive than where a specific purpose is stated; Parliament has itself laid down the main principles of the law in the statute and the laws made by the subordinate authority must remain within them. Regulations of an administrative or procedural character could no doubt be made under such a general authority, but it is doubtful whether in the absence of a clear indication of intent in the statute regulations affecting individual rights or creating rights and obligations could be made."

As one might expect, section 12 of the Public Servants Inventions Act does not fit squarely within any of the types of regulatory powers just mentioned. But what it does consist of is the granting of power to regulate for a purpose to be determined by divining the intent of Parliament, coupled with a conferring of power to make specific regulations, introduced in each instance by the word "prescribing". The specific powers do not, therefore, really throw any light on the meaning of the general power which precedes them. If this power is ordinarily less extensive than a statement of specific purposes, one can only take it that Parliament's intentions are to govern and in that case it may be hazarded that the courts will be reluctant to deduce a power in the Governor in Council by regulation to force a person whose rights are closely regulated by the statute itself to give an opinion of law on a matter the determination of which is specifically made the duty of the Minister, and which will affect the rights of that same person in an invention. One need not speculate on the problems of the public servant inventor who gives as his opinion the view that his invention is vested in Her Majesty and later, perhaps on advice, or in light of other ministerial determinations, decides to claim the invention as his own, to see that section 2(b) of these Regulations bears very severely on the subject. The terms of the Public Servants Inventions Act are quite detailed and specific leaving little room for elaboration by regulation (contrast, e.g. the Fisheries Act) and one could, therefore, have expected Parliament to have required a public servant

## [Interpretation]

L'objectif peut être régi par «l'intention de la loi». Ainsi, le pouvoir peut permettre d'édicter des règlements «en vue de la réalisation de l'objet et de l'application des dispositions de la présente loi», ou il peut viser à réaliser certains objectifs déclarés qui sont clairement auxiliaires ou subordonnés à «l'intention de la Loi», comme peuvent le révéler les autres dispositions de la Loi. Dans les deux cas, il existe un certain degré de contrôle législatif, qui ressortit aux tribunaux. Les tribunaux peuvent déterminer «l'intention du Parlement» d'après la formulation de la Loi dans son ensemble, et peuvent décider si le règlement répond ou ne répond pas à l'objectif déclaré. En outre, si les objectifs de la Loi dans son ensemble prévalent, la nature et le genre de règlements qu'il est permis de faire peuvent être envisagés. ...»

En second lieu, selon M. Elmer Dreidger qui fut pendant un certain temps Sous-ministre de la Justice,

«Le pouvoir d'édicter des règlements peut aussi être conféré non pas pour réaliser un objectif précis déclaré, mais uniquement afin de réaliser les objectifs de la Loi ou les dispositions (et objectifs) de la Loi. Dans ces cas, les objectifs ne sont pas explicitement déclarés; il faut les déduire de la formulation de la Loi dans son ensemble. Un pouvoir de ce genre serait d'ordinaire moins large que lorsqu'un objectif précis est déclaré; le Parlement a lui-même établi les principes juridiques fondamentaux dans la Loi et les textes législatifs qui sont faits par délégation d'autorité ne peuvent que rester dans le même cadre. Des règlements d'ordre administratif ou qui relèvent de la procédure pourraient sans aucun doute être faits en vertu d'une autorisation si générale, mais il est douteux qu'en l'absence d'une claire indication des intentions dans la loi, des règlements qui touchent les droits personnels ou qui créent des droits et des obligations puissent être édictés.»

Comme on pourrait s'y attendre, l'article 12 de la Loi sur les inventions des fonctionnaires ne s'inscrit pas entièrement dans le cadre de l'un ou l'autre de ces deux genres de pouvoirs réglementaires mentionnés. Il confère plutôt le pouvoir de réglementer en vue de réaliser un objectif à être déterminé par présomption de l'intention du Parlement, ainsi que le pouvoir de faire des règlements précis, ces pouvoirs étant introduits dans chaque cas par le mot «prescribing». Par conséquent, les pouvoirs précis ne jettent vraiment aucune lumière sur le pouvoir général qui les précède. Si ce pouvoir est généralement moins étendu qu'une déclaration d'objectifs précis, on ne peut qu'en déduire que les intentions du Parlement prévaudront, et en ce cas on peut avancer que les tribunaux éprouveront une certaine réticence à en déduire un pouvoir accordé au gouverneur en conseil par règlement pour forcer une personne dont les droits sont très étroitement régis par la loi elle-même pour rendre un jugement sur une question dont la décision relève clairement du ministre, et qui touchera les droits de ladite personne dans le cas d'une invention. Il n'est point besoin de s'attarder sur les problèmes du fonctionnaire auteur d'une invention qui donne comme opinion que son invention est dévolue à Sa Majesté et plus tard, peut-être sur le conseil de quelqu'un, ou d'après d'autres décisions ministérielles, décide de réclamer la propriété de son invention, pour voir que l'alinéa 2 b) du Règlement est très sévère à son endroit. Les dispositions de la Loi sur les inventions des fonctionnaires sont très détaillées et précises et laissent peu de place à l'élaboration de règlements,

[Texte]

inventor to give his opinion as to his or the Crown's ownership of the invention if that had been its intention.

## 2. Section 4(2)

This section provides for a deeming of making on a certain date of a ministerial determination of ownership of an invention and for the deeming of receipt of notice of that determination. Section 5(2) of the Act allows an inventor or other person claiming an interest in the invention only thirty days from the date the determination is notified to him, or such longer period as the appropriate minister may allow, to appeal against that determination to the Federal Court of Canada. Apart altogether from the question of whether deeming a determination to have been made and deeming notifications of a determination to have been given fit within the terms of section 12(a)(ii) (rule of practice and procedure respecting the determination—), it seems rather harsh to rely on deemed notification when the appeal time is short and the matter and value at stake could be substantial. Thus, the terms of section 4(2) seem to go beyond what is fair or necessary, especially when there is no provision whatever for re-opening the Minister's determination in cases in which notification was sent by registered mail but in fact was never received. Conjure with the position of an inventor to whom a registered letter was sent the day before the present postal employees' strike began.

## 3. Section 14

There is no authority in the Act for the establishment of this Committee save, perhaps, the general introductory words of section 12. However, the Regulations give the Committee no power or function. It may merely advise, and assist the Minister in determining the amount of an award for the inventor of an invention which is vested in Her Majesty and which is subsequently exploited. If, however, it is the case that the implementation of the Act and the Regulations is in practice given over to this Committee, a matter of principle may be thought to be involved. Perhaps an enquiry should be made to ascertain just what the Committee does do, if anything.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** We start, then, with the commentary under Point No. 1, and the question revolves around the use of the words stating whether or not he considers the invention to be vested in Her Majesty by the Act. In other words, every inventor has to be a little bit of a lawyer and be able to say whether he considers the invention to "be vested in Her Majesty". Am I right in that? And that is asking lay people to advise themselves of their own legal positions.

**Mr. Eglinton:** That is right, and it is asking them also perhaps to incriminate themselves out of their own mouths. Either they give up an invention which perhaps may in law belong to them, or they assert that it is theirs when, as a matter of law, it may be Her Majesty's.

**Mr. Robinson:** I would think, Mr. Chairman, the first thing we should do would be to ask for the appropriate authority for requiring the individual, the public servant, the inventor, to provide a legal opinion. According to our counsel's comments, there would not appear to be any definite authority, and I think we should ask for a specific authority.

[Interprétation]

contrairement à la Loi sur les pêches, par exemple; on aurait pu, par conséquent, s'attendre à ce que le Parlement exige d'un fonctionnaire auteur d'une invention de faire savoir si, à son avis, l'invention lui est dévolue ou l'est à la Couronne, si c'eût été là son intention.

## 2. Paragraphe 4(2)

En vertu de ce paragraphe, il est réputé que la décision ministérielle relative à la propriété sera faite à une certaine date, et que le fonctionnaire sera avisé de ladite décision. Le paragraphe 5(2) de la loi n'accorde à l'inventeur ou à toute autre personne qui réclame un intérêt dans l'invention que 30 jours après la date de réception de l'avis de la décision ministérielle, ou tout autre période subseqüemment accordée par le ministre en cause, pour en appeler de la décision auprès de la Cour fédérale du Canada. Outre la question de déterminer si le fait de *réputer* qu'une décision a été rendue et celui de *réputer* que l'avis de cette décision a été donné sont conformes aux dispositions du sous-alinéa 12a)(ii) (règles de pratique et de procédure portant sur les décisions... il nous semble indûment sévère qu'on ne fasse que réputer que l'avis a été donné lorsque la période pendant laquelle l'appel est permis est courte et que les intérêts en jeu peuvent être substantiels. Ainsi, les dispositions du paragraphe 4(2) semblent plus strictes que ce qu'il n'est équitable ou nécessaire, surtout lorsqu'il n'existe aucune disposition de révision de la décision du Ministre dans le cas où l'avis a été envoyé par courrier recommandé mais n'a jamais été reçu. Pensons à la situation d'un inventeur à qui l'on a envoyé une lettre par courrier recommandé la veille du début de la grève actuelle des postiers.

## 3. Article 14

Aucune des parties de la loi ne stipule l'établissement de ce comité, sauf, peut-être, l'introduction générale de l'article 12. Cependant, les règlements ne confèrent au comité ni pouvoir, ni fonctions. Le comité n'est que consultatif, et il ne peut qu'aider le ministre à déterminer le montant de la rétribution versée à l'inventeur pour une invention qui est dévolue à Sa Majesté et qui est par la suite exploitée. Si toutefois, l'exécution de la loi et des règlements est conférée en pratique au comité, on peut considérer qu'une question de principe est en cause. Peut-être y aurait-il lieu d'instituer une enquête sur les attributions du comité, si toutefois on lui en donne.

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous allons commencer par le point n° 1: La décision des questions de savoir si une invention est dévolue à Sa Majesté par application de la présente loi. Chaque inventeur doit donc en principe savoir si son invention est dévolue à Sa Majesté, ce qui revient à exiger des profanes qu'ils connaissent la pratique juridique.

**M. Eglinton:** C'est exact et cette disposition risque en plus de leur porter préjudice. En effet, un inventeur risque d'abandonner une invention qui en droit lui appartient ou au contraire de la revendiquer alors qu'en droit elle appartient à Sa Majesté.

**M. Robinson:** Nous devrions je pense commencer par demander en vertu de quel règlement un fonctionnaire qui a fait une invention est tenu de prendre lui-même une décision juridique. D'après notre conseiller juridique, il ne semblerait pas que pareil règlement existe actuellement.



[Text]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right. And, Mr. Eglington, do you know what the practice was before...

**Mr. Eglington:** No, I am not aware.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** ... and how it has worked out in practice, if there have ever been any disputes between the government and its inventive public servants?

• 1200

**Mr. Eglington:** There is also the general point of the forms in which regulation-making power is given, which is canvassed on page three, and the use of the phrase "regulations for carrying the purpose and provisions of this Act into effect". To date, our attentions to regulation-making powers have been directed mostly to the problems carried by the word "respecting". In this instance, we appear to have authority in the form of Mr. Driedger and the Department of Justice on our own side, namely that that particular form of words will not include items which cannot be related to the stated purposes or intent of the Act and will not allow the making of regulations which affect individual rights or create rights and obligations, which seems to be precisely what paragraph 2(b) of the regulations sets out to do.

**Mr. Robinson:** Really what you are suggesting, then, Mr. Counsel, is that instead of being as general as it is in nature, it should be much more specific, which in effect would then protect the individual.

**Mr. Eglington:** My contention is that the provision of paragraph 2(b) is ultra vires and that it cannot, on the Department of Justice's own public reasoning, be accounted a regulation for the carrying of the purposes and provisions of the Act into effect.

**Mr. Robinson:** Then maybe we can get the department's reply to that suggestion that it is ultra vires.

**Mr. Eglington:** Well, we can attempt to do so.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes. We might be on to the same stone wall that we spent a large part of the morning on.

**Mr. Robinson:** I am concerned about another point here, too. At some place in the notes I read where our counsel has suggested that, really, the intent and purpose of the Act does not appear to cover his situation with which we are concerned, regarding the civil servant. I wonder if he will comment further on that as to how he sees that it is not applicable.

**Mr. Eglington:** I think what I was attempting to express, Mr. Robinson, was that if Parliament had intended a layman to be compelled to give an opinion on a legal matter and to state unequivocally whether he owned the invention or not, then Parliament would have said so. This is a rather serious invasion of a subject's liberty, even if the subject is a civil servant.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** An unusual use of powers. All right. I think you have the questions to carry the battle forward, Mr. Eglington.

We turn, then, to commentary on paragraph 2 dealing with Section 4(2).

[Interpretation]

**Le coprésident (M. McCleave):** D'accord. Savez-vous monsieur Eglington quelle était la pratique avant...

**M. Eglington:** Non.

**Le coprésident (M. McCleave):** Y a-t-il eu des différends entre le gouvernement et des fonctionnaires ayant fait des inventions?

**M. Eglington:** Il y a d'autre part les modalités d'application des règlements et à la page 3, la façon dont la phrase «Règlements pour la mise en vigueur des dispositions de la présente loi» ont été utilisées. Jusqu'à présent, c'est le mot «relativement» utilisé dans ce genre de dispositions qui nous a causé le plus de problèmes. En l'occurrence M. Driedger et le ministère de la Justice en particulier semblent être de notre côté pour dire que pareille phrase ne comprend pas les postes qui ne se rattachent pas directement à l'objet déclaré de la loi et ne permet donc pas l'adoption de règlements qui auraient pour effet d'enfreindre les droits individuels ou de créer des droits et obligations, ce qui semble précisément être l'objet de l'alinéa 2(b) des règlements en question.

**M. Robinson:** D'après vous il faudrait donc que ces règlements, plutôt que d'être de caractère général, soient plus spécifiques de façon à protéger les inventeurs.

**M. Eglington:** Les dispositions de l'alinéa 2(b) ne sont pas constitutionnelles et ne peuvent pas d'après les déclarations du ministère de la Justice, être interprétées comme devant servir à la mise en œuvre des objectifs et dispositions de la loi.

**M. Robinson:** Il faudrait apprendre si le ministère de la Justice est également d'avis que cette dispositions est anti constitutionnelle.

**M. Eglington:** Nous pourrions nous renseigner.

**Le coprésident (M. McCleave):** Cela risque de rejoindre le problème auquel nous avons déjà consacré une bonne partie de la matinée.

**M. Robinson:** Notre conseiller juridique fait remarquer dans sa note que les objectifs de la loi ne semblent pas avoir prévu tous les aspects de la question dans le cas de fonctionnaires qui auraient fait une invention. M. Eglington pourrait-il nous donner plus de détails à ce sujet?

**M. Eglington:** Le Parlement aurait dû faire comprendre clairement s'il exige ou non qu'un profane, en l'occurrence un fonctionnaire, tranche lui-même la question de savoir s'il est ou non le propriétaire de sa propre invention, car ceci est une atteinte grave à la liberté des personnes, même s'agissant de fonctionnaires.

**Le coprésident (M. McCleave):** C'est assez étrange en effet. Je crois que vous avez maintenant tous les éléments pour analyser la question plus à fond, monsieur Eglington.

Nous allons passer à la note concernant l'alinéa 2, article 4(2).

[Texte]

**Mr. Eglington:** There is involved here a question of *vires* as to whether there is authority for the regulations to provide a determination to be deemed to have been made, to be deemed to have been notified: that is one point. But there is also the potential hardship which is involved when the civil servant only has 30 days in which to object; and if one deems a notification to have been given, of course it has been posted. Our own recent experience shows that this may work grave injustice.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Well, would it not take into effect the postal strike, for instance?

**Mr. Robinson:** It would seem to me, Mr. Chairman, that maybe that should be the situation; but it should be subject to a caveat that the onus is then on the civil servant to show or prove that there was some reason why he would require further time in order to meet the requirement. I think this is only reasonable.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Eglington.

**Mr. Eglington:** I think that would be a reasonable compromise.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** And now, paragraph 3 dealing with Section 14.

**Mr. Robinson:** I would agree with counsel's comments there and possibly we should ask for clarification—information, that is—in relation to the duties of the committee.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right. Can that be done, Mr. Eglington. That is the suggestion in the commentary.

• 1205

Next we turn to SOR/75—418, SOR/75—419 and SOR/75—421. These are regulations made respectively under the Agricultural Products Marketing Act, the General Excise and Sales Tax Regulations amendment, and Northern Inland Waters Act. The same point appears with regard to each: they were not published within 23 days of registration as required by Section 11(1) of the Statutory Instruments Act, et cetera.

This commentary is printed.

SOR/75—418  
SOR/75—419  
SOR/75—421

November 12, 1975

These Regulations were not published within twenty-three days of registration as required by section 11(1) of the Statutory Instruments Act. The Regulations are not thereby invalidated, but no prosecution can be brought for disobedience to them in the period before publication.

**Mr. Robinson:** I suggest we bring this to the attention of the departments concerned, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Their instruments officers would be reading our report, would they not?

**Mr. Eglington:** Yes. And certainly the Privy Council Office, which I suspect is more involved than the departments, devours our proceedings.

[Interprétation]

**M. Eglington:** La question se pose de savoir si on peut, en application d'un règlement, considérer qu'une décision a été rendue publique. Par ailleurs, le fait de ne disposer que de 30 jours pour interjeter appel peut rendre la situation du fonctionnaire en question fort difficile. Ainsi des exemples récents nous montrent que cette procédure débouche sur des injustices graves.

**Le coprésident (M. McCleave):** La grève des Postes aurait pu jouer un rôle en pareil cas.

**M. Robinson:** Ce serait alors au fonctionnaire d'exposer les raisons pour lesquelles il a besoin de plus de temps pour remplir les conditions prévues.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Eglington.

**M. Eglington:** Ce serait en effet un compromis raisonnable.

**Le coprésident (M. McCleave):** Passons maintenant au paragraphe 3 traitant de l'article 14.

**M. Robinson:** Nous devrions, comme le propose notre conseiller juridique, demander une explication quant aux obligations du Comité.

**Le coprésident (M. McCleave):** D'accord. M. Eglington pourra s'en charger.

Nous passons maintenant aux DORS/75-418, 75-419 et 75-421. Il s'agit du règlement qui découle respectivement de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, du règlement général sur les taxes de ventes et d'accise, modification, et de la Loi sur les eaux intérieures du nord. La même remarque s'applique dans les trois cas: les règlements n'ont pas été publiés dans les 23 jours qui ont suivi l'enregistrement comme le prévoit l'article 11(1) de la Loi sur les textes réglementaires.

Il y a un commentaire.

DORS/75-418  
DORS/75-419  
DORS/75-421

Le 12 novembre, 1975

Ces règlements n'ont pas été publiés dans les délais, c'est-à-dire au cours des 23 jours qui ont suivi l'enregistrement tel que prévu par l'article 11(1) de la Loi sur les textes réglementaires. Ces règlements ne sont pas de ce fait annulés, mais aucun recours ne peut être intenté pour leur non-respect, au cours de la période qui a précédé leur publication.

**M. Robinson:** Monsieur le président, je propose que le fait soit signalé aux ministères concernés.

**Le coprésident (M. McCleave):** Les agents des textes réglementaires des ministères lisent le compte rendu des délibérations du Comité, n'est-ce pas?

**M. Eglington:** Oui, et je suis certain que les gens du bureau du Conseil privé, qui sont touchés de plus près que les gens du ministère, en font leur pain quotidien.



[Text]

**Mr. Blais:** I am sorry, Mr. Chairman, I missed that. You are dealing now with SOR/75—418, 419 and 421?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes.

**Mr. Blais:** I did not get the comment made by Counsel.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** The point was that they were not published within the 23 days.

**Mr. Blais:** Yes, I get that.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** So no prosecutions could be taken. Mr. Robinson suggested that the departments be advised, and Mr. Eglington suggested that probably the Privy Council Office would be most aware of this problem.

**Mr. Eglington:** That is correct.

**Mr. Blais:** How will this be done? Simply by letter?

**Mr. Eglington:** It certainly can be done by letter. I am not sure that it is necessary to do it, since I know the people in the Privy Council Office read our proceedings with great care.

There is nothing that can be done about it; the matter is in a sense closed. I know they do have very serious difficulties from time to time in abiding by the 23—day rule. I was told once that when the Act was being drafted they fought resolutely to have a longer period. For one thing, the *Gazette* only comes out every 14 days. So you have got to be right on the ball, following every step right through very closely, in order to make sure it does get published in the 23 days.

**Mr. Blais:** Perhaps it is that I am unclear, but if they know they are late in the publication and they know they ought not to prosecute for any contravention prior to publication, then what purpose is served by our writing to them? Or, if there is a purpose served, why not write to the individual departments which may be affected?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** This is really a continuing problem, is it not? Does it not happen a lot?

**Mr. Eglington:** It happens from time to time.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Two or three times a month, perhaps?

**Mr. Eglington:** If somebody were prosecuted, then that would be their defence. This problem arose in acute form in respect of the Department of Consumer and Corporate Affairs under a regulation, the name of which I have forgotten. The department stated that the instruction had been issued and that no prosecution should be launched.

We can certainly write to the department, drawing their attention to the fact that Section 11 has not been satisfied and would they please make sure they do not prosecute anybody in respect of an act of disobedience committed until the date of publication.

**Mr. Robinson:** I do not see how that is necessary. Really, I think all we are doing is showing them that we are on our toes in bringing it to their attention. I do not think we can do more than that. I do not think anything more is necessary.

[Interpretation]

**M. Blais:** Je regrette, mais je ne vous suis plus, monsieur le président. Nous en sommes bien au DORS/75-418, 419 et 421?

**Le coprésident (M. McCleave):** En effet.

**M. Blais:** Je n'ai pas compris le commentaire du conseiller juridique.

**Le coprésident (M. McCleave):** Les règlements ne sont pas publiés dans les 23 jours.

**M. Blais:** Je comprends.

**Le coprésident (M. McCleave):** Aucun recours ne peut être intenté pour le non-respect. M. Robinson propose que les ministères concernés soient avisés; M. Eglington fait remarquer que c'est le bureau du Conseil privé qui serait le plus sensibilisé au problème.

**M. Eglington:** Exact.

**M. Blais:** Comment procèdera-t-on? On enverra une lettre?

**M. Eglington:** On peut envoyer une lettre, mais ce n'est pas tellement nécessaire, puisque les gens du bureau du Conseil privé suivent de très près les délibérations du Comité.

Il n'y a rien qu'on puisse faire, c'est une affaire classée, si l'on peut dire. Je sais qu'il n'est pas toujours facile de s'en tenir à cette règle des 23 jours. On m'a déjà signalé qu'au moment où la loi a été rédigée on a tout fait pour prolonger ce délai. Il est vrai que la *Gazette* n'est publiée qu'aux 14 jours. Il faut donc être extrêmement vigilant, suivre le processus de très près pour s'assurer que les règlements sont publiés dans les 23 jours.

**M. Blais:** Mais ce que je ne comprends pas c'est ceci: si les gens du bureau du Conseil privé sont en retard dans la publication des règlements et qu'ils savent qu'aucune poursuite ne peut être intentée pour le non-respect avant cette publication, pourquoi leur écrire? Et s'il y a une raison d'insister, pourquoi ne pas écrire aux gens des ministères concernés?

**Le coprésident (M. McCleave):** C'est un problème qui se présente souvent?

**M. Eglington:** De temps en temps.

**Le coprésident (M. McCleave):** Deux ou trois fois par mois?

**M. Eglington:** Si une poursuite est intentée, la défense peut se servir de cette irrégularité. Le problème s'est posé pour le ministère de la Consommation et des Corporations; je ne me souviens plus à l'égard de quel règlement au juste. Le ministère a envoyé des instructions voulant qu'aucune poursuite ne soit intentée.

Nous pouvons certainement écrire aux gens des ministères concernés et attirer leur attention sur le fait que l'article 11 n'est pas respecté et qu'ils ne doivent pas tenter de poursuite contre qui que ce soit à l'égard de toute infraction commise avant la date de publication.

**M. Robinson:** Je ne crois pas que ce soit nécessaire. Ils savent que nous sommes au courant de cette situation. Nous ne pouvons faire plus.

## [Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** The record is sufficient, then, and we are not asking Counsel to write further letters.

Thank you.

SOR/75-557, Explosives Regulations: a three-line commentary printed herewith.

SOR/75-557

## EXPLOSIVES REGULATIONS, amendment

Explosives Act

P.C. 1975-2160

January 5, 1976

The draft of the present amendment was approved by the Committee on 8th May 1975, after the earlier form of the subsection had been criticized at the meeting of 19th December 1974.

Another victory.

**Mr. Eglington:** Incidentally, Mr. Chairman, it gives some idea of the inherent delay in processing amendments that flow from the Committee's activities. That was an amendment which the department was anxious to make. These things do not happen overnight.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** But at least over a year.

SOR/75-633, the Rabbit Lake Uranium Workers Hours of Work Regulations. The explanatory note is as follows. These are remarkably short work years in comparison with what parliamentarians work.

**Mr. Robinson:** That is the understatement of the day.

SOR/75-633

## RABBIT LAKE URANIUM WORKERS HOURS OF WORK REGULATIONS, amendment

Canada Labour Code

P.C. 1975-2554

January 14, 1976

## Explanatory Note

The effect of this amendment is to increase the hours of work that may be required during the first year of an employee's employment from 1771 hours to 2002 hours.

**Mr. Robinson:** That is the understatement of the day.

• 1210

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** SOR/75-708, the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Regulations, 1972, amendment, and the commentary of counsel is printed herewith.

SOR/75-708

## FEDERAL-PROVINCIAL FISCAL ARRANGEMENTS REGULATIONS, 1972, amendment

## [Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Il suffit donc que ce soit consigné au compte rendu; le conseiller juridique n'a pas à envoyer de lettre.

Merci.

DORS/75-557, Règlements sur les explosifs. Il y a un commentaire de trois lignes.

DORS/75-557

## RÈGLEMENT SUR LES EXPLOSIFS—Modification

Loi sur les explosifs

C.P. 1975-2160

Le 5 janvier 1976

La rédaction de la présente modification a été approuvée par le Comité le 8 mai 1975, après que le paragraphe, dans sa forme précédente, ait été critiqué à la réunion du 19 décembre 1974.

Une autre victoire.

**M. Eglington:** Soit dit en passant, monsieur le président, vous avez ici une idée du temps nécessaire pour faire apporter les modifications demandées dans le cours des délibérations du Comité. Il s'agit ici d'une modification à laquelle le ministère tenait. C'est un travail bien long.

**Le coprésident (M. McCleave):** Mais on n'a pu réussir à le faire en un an.

DORS/75-663, Règlements sur la durée du travail des travailleurs de l'uranium à Rabbit Lake. Il y a un commentaire. On peut dire que l'année de travail est assez courte comparativement à celle des parlementaires.

**M. Robinson:** C'est le moins qu'on puisse dire.

DORS/75-663

## RÈGLEMENT SUR LA DURÉE DU TRAVAIL DES TRAVAILLEURS DE L'URANIUM A RABBIT LAKE—Modification

Code canadien du travail

C.P. 1975-2554

Le 14 janvier 1976

## Note explicative

L'effet de cette modification est d'augmenter de 1771 à 2002 heures le nombre d'heures de travail que l'on peut exiger d'un employé au cours de sa première année d'emploi.

**M. Robinson:** Je répète, c'est le moins qu'on puisse dire.

**Le coprésident (M. McCleave):** DORS/75-708, Règlement de 1972 sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, modification. Il faut insérer le commentaire du conseiller juridique

DORS/75-708

## RÈGLEMENT DE 1972 SUR LES ARRANGEMENTS FISCAUX ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES PROVINCES—MODIFICATION



## [Text]

Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act, 1972

P.C. 1975-2911

January 20, 1976

Explanatory Note; Criterion 13

1. Section 32(a)(ii) of the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act, 1972 gave to the Governor in Council power to define, for the purposes of the Act, the expressions referred to in paragraphs (a) to (s) of the definition of "revenue source" in subsection 4(3) of the Act. Paragraphs (k) and (l) of the definitions of revenue source read "oil royalties" and "natural gas royalties respectively".

By the amending Act, 23-24 Eliz. II cap. 65, to which amending Act there is no reference in the preamble to the present amending Regulations, the paragraphs "(k) oil royalties" and "(l) natural gas royalties" were replaced by the following:

"(k) revenues identifiable as oil revenues and consisting of royalties, licences, taxes, rentals, levies and payments or remittances of any kind that are derived in respect of mineral rights owned by the Crown in right of the province,

(k.1) revenues identifiable as oil revenues and consisting of licences, taxes, rentals, levies and payments or remittances of any kind that are derived in respect of mineral rights held otherwise than by the Crown in right of the province,

(l) revenues identifiable as natural gas revenues and consisting of royalties, licences, taxes, rentals, levies and payments or remittances of any kind that are derived in respect of mineral rights owned by the Crown in right of the province,

(l.1) revenues identifiable as natural gas revenues and consisting of licences, taxes, rentals, levies and payments or remittances of any kind that are derived in respect of mineral rights that are held otherwise than by the Crown in right of the province."

As a result new definitions were required to be made by regulation and those are made by this present amending Regulation.

The result of the whole exercise is, of course, to reduce the provincial equalisation revenue payment under section 3 of the Act to any Province, being otherwise entitled to payment, which indulges in the types of impost mentioned in paragraph (k) to (l.1) of section 4(3) of the Act and section 3(1) of the Regulations respectively.

2. The other amendments now made are consequential upon the amendment of the Act, the settling of the new definitions and certain administrative refinements.

3. Section 7 of the present amending Regulation is necessary because the amending Act, although not granted Royal Assent until 30th July, 1975, is by section 5 "deemed to have come into force on the first day of April, 1974".

## [Interpretation]

Loi de 1972 sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces

C.P. 1975-2911

Le 20 janvier 1976

Note explicative; Critère 13

1. L'article 32(a)(ii) de la Loi de 1972 sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces donne au gouverneur en conseil le pouvoir de définir, aux fins de la Loi, les expressions mentionnées dans les alinéas (a) à (s) de la définition d'une «source de revenu» de l'article 4(3) de la loi. Les alinéas (k) et (l) de la définition de source de revenu indiquent respectivement les «redevances des concessions pétrolières» et les «redevances des concessions de gaz naturel».

Dans la loi de modification, chapitre 65 du volume 23-24 Elizabeth II des Statuts du Canada, Loi dont il n'est pas fait mention dans le préambule au présent règlement de modification, les alinéas «(k) redevances aux concessions pétrolières» et «(l) redevances aux concessions de gaz naturel» ont été remplacées par les suivants:

«k) revenus assimilables à des revenus provenant du pétrole et consistant en des redevances, droits de permis, taxes, loyers, contributions et paiements ou versements de toutes sortes découlant de droits miniers de la Couronne, du chef de la province,

k.1) revenus assimilables à des revenus provenant du pétrole et consistant en des droits de permis, taxes, loyers, contributions et paiements ou versements de toutes sortes, découlant de droits miniers non détenus par la Couronne, du chef de la province,

l) revenus assimilables à des revenus provenant du gaz naturel et consistant en des redevances, droits de permis, taxes, loyers, contributions et paiements ou versements de toutes sortes, découlant de droits miniers de la Couronne, du chef de la province,

l.1) revenus assimilables à des revenus provenant du gaz naturel et consistant en des droits de permis, taxes, loyers, contributions et paiements ou versements de toutes sortes, découlant de droits miniers non détenus par la Couronne du chef de la province,»

Par conséquent, il a fallu établir de nouvelles définitions dans le Règlement, ce que fait le présent Règlement de modification.

Bien entendu, l'objet de ces modifications est de réduire les paiements de péréquation du revenu des provinces aux termes de l'article 3 de la loi, pour toute province, ayant autrement droit aux paiements, qui perçoit les genres d'im-pôt mentionnés dans les alinéas (k) à l.1) de l'article 4(3) de la loi et l'article 3(1) du Règlement, respectivement.

2. Les autres modifications apportées font suite à la modification de la Loi, à la rédaction de nouvelles définitions et à certaines retouches administratives.

3. L'article 3 du présent Règlement de modification est nécessaire car bien que la loi de modification n'ait pas reçue la sanction royale avant le 30 juillet 1975, elle est, par l'article 5, «réputée être entrée en vigueur le premier avril 1974».

[Texte]

4. In connection with the new section 13 of the Regulations, as enacted by section 6 of this amending Regulation, one wonders why in paragraph (b) the words immediately following "the Chief Statistician" do not read "before or after". The old section 13 contained only the provision now embodied in paragraph (a).

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Any questions arising from point number one? It seems to adjust the equalization formula with regard to provincial oil royalty collections.

**Mr. Robinson:** Well, I think the suggestion is that there be a reference in the preamble to the present amending regulation, so I suppose we could make that recommendation.

**Mr. Eglington:** Well, that is a matter which is covered by the correspondence with Mr. Ross that we dealt with earlier.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Commentary two, commentary three.

**Mr. Robinson:** I wonder if we could have a further explanation of commentary four from our counsel.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Well, now that we have reached commentary four, you anticipated me, Mr. Robinson.

**Mr. Eglington:** Well, this provision of the new 13 (b) provides that the payments may be adjusted as necessary, in the opinion of the Minister. Of course, the changes of information contained in the certificate are submitted to the Minister by the Chief Statistician of Canada, the Minister makes his assessment of the amounts to be paid on the basis of statistics, and evidently the statistics are sometimes incorrect or unrefined and they are later altered.

This paragraph provides, however, for change only were a certificate is given by the Chief Statistician as to a change in the statistics before they are actually published. And I was exercising my mind as to what sanctity attached to publication and as to why, if its statistics were shown to be unrefined or wrong after they were published, the Minister should not then proceed to change the adjustment payments.

**Mr. Robinson:** Well, I would certainly agree with that observation. Perhaps we could get some clarification.

**Mr. Eglington:** Especially since the last words of the paragraph refer to:

... required to be made to make the published information accurate.

It seems to presuppose information that has already been published.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I think that is a valid point and counsel is accordingly, I think, at the wish of the Committee, asked to pursue this point further.

This concludes the portion of our business with commentary and the remainder can be listed, Mr. Clerk, without my having to read it. But, should Senators and members have questions with regard to any portion, we will bring it out for discussion.

[Interprétation]

4. En ce qui concerne le nouvel article 13 du Règlement, tel qu'énoncé dans l'article 6 de ce Règlement de modification, il faut se demander pourquoi dans l'alinéa (b) les mots «Statisticien en chef» ne sont pas suivis de «avant ou après». L'ancien article 13 ne contenait que la disposition à présent comprise dans l'alinéa (a).

**Le coprésident (M. McCleave):** Y a-t-il des questions concernant le premier point? C'est un rajustement à la formule de péréquation relativement à la perception des redevances des concessions pétrolières.

**M. Robinson:** Si je comprends bien, il faudrait que le préambule fasse mention du présent règlement de modification. Nous pouvons en faire la recommandation.

**M. Eglington:** C'est un point qui est abordé dans les lettres échangées avec M. Ross auxquelles il a été fait allusion tout à l'heure.

**Le coprésident (M. McCleave):** Les deux et troisième points maintenant.

**M. Robinson:** Je me demande si nous pourrions avoir du conseiller juridique une explication du quatrième point.

**Le coprésident (M. McCleave):** Vous êtes un peu en avance sur moi, monsieur Robinson.

**M. Eglington:** Le nouvel article 13 (b) prévoit la rajustement des versements au besoin, selon ce que décide le Ministre. Évidemment, les renseignements supplémentaires ou additionnels sont fournis au Ministre par le Statisticien en chef du Canada. Il faut comprendre que le Ministre se fonde sur des renseignements bien précis pour déterminer le montant des versements et que ces renseignements peuvent être sujets à changement.

Le présent paragraphe cependant ne permet le changement que lorsque le certificat présenté par le Statisticien en chef ne vise qu'à corriger des renseignements qui n'ont pas encore été publiés. Je ne sais pas quelle importance on attache aux renseignements qui sont déjà publiés pour en venir à la conclusion que lorsqu'ils se révèlent erronés ou incomplets, ils ne doivent pas obliger le Ministre à rajuster les versements.

**M. Robinson:** Je suis certainement d'accord avec vous. Je me demande si nous ne pourrions pas avoir des explications.

**M. Eglington:** Surtout que le paragraphe se termine par ces mots:

... pour que les renseignements publiés soient exacts.

On devait songer à des renseignements qui avaient déjà été publiés.

**Le coprésident (M. McCleave):** Vous avez parfaitement raison. Le Comité semble d'accord pour que son conseiller juridique demande des explications.

Nous en sommes à la fin de nos travaux pour aujourd'hui. Les commentaires qui restent peuvent être portés directement au compte rendu. S'il y a des sénateurs ou des députés qui ont des questions à ce sujet, nous les entendrons.



*[Text]*

I did have a question, Mr. Eglington, arising out of SOR/75-567. This was the Delegation of Powers (Canada Pension Plan, Parts II and III), amendment, under the Canada Pension Plan, which provided that:

the Director-General, Canada Pension Plan, is hereby authorized to exercise the powers and perform the duties of the Minister under the following provisions of the Act.

We have always been rather careful on this question of delegation and I just wondered if you had satisfied yourself that it was appropriate for the Minister to so delegate.

**Mr. Eglington:** Yes, there is a specific statutory provision on that one.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** This is done by statute. Thank you very much.

Other questions? Then the meeting is now adjourned.

*[Interpretation]*

J'ai moi-même une question au sujet du DORS/75-567. Il s'agit du Règlement sur la délégation de pouvoirs (Régime de pensions du Canada, Parties II et III), modification. Il y a un article qui prévoit ce qui suit:

le Directeur général du Régime de pensions du Canada est autorisé par les présentes à exercer les pouvoirs et les fonctions attribués au Ministre par les dispositions suivantes de la Loi.

Nous avons toujours fait très attention à ces délégations de pouvoirs. Je me demande si vous avez pu, monsieur Eglington, vous assurer que le Ministre pouvait déléguer ses pouvoirs de cette façon.

**M. Eglington:** En effet, il y a des dispositions bien précises à ce sujet dans la loi.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je vous remercie.

Y a-t-il d'autres questions? La séance est levée.

**Issue No. 60**

Thursday, March 11, 1976

**Joint Chairmen:**

**Senator Eugene A. Forsey**  
**Mr. Robert McCleave, M.P.**

**Fascicule n° 60**

Le jeudi 11 mars 1976

**Coprésidents:**

**Sénateur Eugene A. Forsey**  
**M. Robert McCleave, député**

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité mixte permanent des*

Government  
Publications

---

# **Regulations and other Statutory Instruments**

# **Règlements et autres textes réglementaires**

---

**RESPECTING:**

**Review of Statutory Instruments**

**CONCERNANT:**

**Examen des textes réglementaires**

---



**First Session**

**Thirtieth Parliament, 1974-75-76**

**Première session de la**

**trentième législature, 1974-1975-1976**

---



STANDING JOINT COMMITTEE ON  
REGULATIONS AND OTHER  
STATUTORY INSTRUMENTS

*Joint Chairmen:*

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Robert McCleave, M.P.

*Vice-Chairman:*

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

*Representing the Senate:*

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

*Representing the House of Commons:*

Messrs.

Baker ( <i>Gander- Twillingate</i> )	Balfour
Baldwin	Béchar Blais

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES  
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES  
RÉGLEMENTAIRES

*Coprésidents:*

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Robert McCleave, député

*Vice-président:*

M. Kenneth Robinson, député

*Représentant le Sénat:*

Les sénateurs:

Riel	Yuzyk—(8)
Riley	

*Représentant la Chambre des communes:*

Messieurs

Brewin	Leblanc
Hnatyshyn	( <i>Laurier</i> )
Laprise	Reid—(12)

(Quorum 7)

*Les cogreffiers du Comité*

Michael A. Measures

Denis Bouffard

*Joint Clerks of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 11, 1976  
(63)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:10 a.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Côtteau, Forsey, Godfrey, Lafond and Yuzyk.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Baldwin, Béchard, Blais, McCleave and Robinson.

*In attendance:* Mr. Graham C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (See *Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

*It was agreed,*—That the Joint Chairman Senator Forsey and Senator Godfrey examine a possible alternate system of recording and transcribing the Evidence of the Committee's meetings, particularly those meetings which deal with Statutory Instruments.

On SOR/73-153 Trade Marks Rules, amendment, the Committee considered correspondence between Counsel to the Committee and the Legal Adviser, Department of Consumer and Corporate Affairs, dated March 17, 1975, June 27, 1975, July 3, 1975, September 10, 1975, October 24, 1975 and January 7, 1976.

On SOR/75-188 National Parks Camping Regulations, amendment, and related correspondence between Counsel to the Committee and the Director Legal Services, Department of Indian and Northern Affairs, dated May 26, 1975 and February 9, 1975,

*Ordered,*—That Counsel to the Committee correspond further with the Director, Legal Services, Department of Indian and Northern Affairs.

On SOR/75-196 Public Service Security Inquiry Regulations, and related correspondence between Counsel to the Committee and the Clerk of the Privy Council, dated November 21, 1975 and December 15, 1975,

*Ordered,*—That Counsel to the Committee correspond further with the Clerk of the Privy Council.

*It was agreed,*—That, on a matter arising out of the Financial Administration Act, the Joint Chairmen correspond with the Clerk of the Privy Council.

On: SOR/75-413 Fishing Vessel Insurance Regulations; SOR/74-173 Coastal Fisheries Protection Regulations; SOR/75-404 Coastal Fisheries Protection Regulations, amendment; SOR/75-493 Atlantic Crab Fishery Regulations and SOR/75-552 Atlantic Crab Fishery Regulations, amendment; SOR/74-77 Lobster Fishery Regulations;

*Ordered,*—That Counsel to the Committee correspond with the Director, Legal Services, Department of the Environment.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 11 MARS 1976  
(63)

[Traduction]

Le Comité mixte spécial des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 10 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugène Forsey et de M. Robert McCleave (coprésidents).

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Côtteau, Forsey, Godfrey, Lafond et Yuzyk.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Baldwin, Béchard, Blais, McCleave et Robinson.

*Aussi présents:* M. Graham C. Eglington et M<sup>lle</sup> Lise Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972 c. 38. (Voir *procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule n° 1*).

*Il est convenu,*—Que le coprésident, le sénateur Forsey, et le sénateur Godfrey étudient la possibilité d'installer un nouveau système d'enregistrement et de transcription des témoignages du Comité, tout particulièrement les séances qui traitent des textes réglementaires.

Le DORS/73-153,—Règles relatives aux marques de commerce,—Modification; le Comité étudie la correspondance entre le conseiller du Comité et le conseiller juridique, ministère de la Consommation et des Corporations, du 17 mars 1975, du 27 juin 1975, du 3 juillet 1975, du 10 septembre 1975, du 24 octobre 1975 et du 7 janvier 1976.

DORS/75-188, Règlement sur le camping dans les parcs nationaux—Modification, et la correspondance y afférente entre le conseiller du Comité et le directeur du Contentieux, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, en date du 26 mai 1975 et du 9 février 1976.

*Il est ordonné,*—Que le conseiller du Comité écrive de nouveau au directeur du Contentieux, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

DORS/75-196—Règlement sur les enquêtes sécuritaires dans la Fonction publique, et la correspondance y afférente entre le conseiller du Comité et le greffier du Conseil privé, en date du 21 novembre 1975 et du 15 décembre 1975.

*Il est ordonné,*—Que le conseiller du Comité écrive de nouveau au greffier du Conseil privé.

*Il est convenu,*—Que, sur une question ayant trait à la Loi sur l'administration financière, les coprésidents écrivent au greffier du Conseil privé.

Les DORS/75-413, Règlement sur l'assurance des bateaux de pêche; le DORS/74-173—Règlement sur la protection des pêcheries côtières; le DORS/75-404,—Règlement sur la protection des pêcheries côtières—Modification; le DORS/75-493,—Règlement de pêche du crabe de l'Atlantique et le DORS/75-552—Règlement de pêche du crabe de l'Atlantique—Modification; le DORS/74-77,—Règlement de pêche du homard;

*Il est ordonné,*—Que le conseiller du Comité écrive au directeur du Contentieux, ministère de l'Environnement.



On SOR/75-344 National Parks Fishing Regulations, amendment, the Committee considered correspondence between Counsel to the Committee and the Director, Legal Services, Department of Indian and Northern Affairs, dated October 15, 1975 and January 30, 1976.

The Committee considered SOR/75-672 Fisherman's Notice of Claim for Loss of Income Regulations.

On: SOR/75-420 Quebec Fishery Regulations; SOR/75-99, SOR/75-327, SOR/75-525 and SOR/75-679 Northwest Atlantic Fisheries Regulations, amendments;

*Ordered*,—That Counsel to the Committee correspond with the Director, Legal Services, Department of the Environment.

The Committee considered: SOR/75-579 Processed Fruit and Vegetable Regulations, amendment; SOR/75-594 Reduction of Charges (June 1975) Order; SOR/75-595 Ocean Dumping Control Regulations; SOR/75-597 Brewery Regulations; SOR/75-598 Departmental Brewery Regulations; SOR/75-599 Manitoba Milk Marketing Levies Order, amendment; SI/75-91 Bricklin Canada Limited Remission Order; SI/75-94 Proclamation (*An Act to amend the Prairie Grain Advance Payments Act*); SI/75-95 Proclamation (*An Act to amend the Prairie Grain Advance Act, No. 2*); SI/75-96 Ballet Shoes Remission Order, amendment; SI/75-97 Cable Television Companies Remission Order, amendment; SI/75-98 Livingston Packaging for Export Remission Order; SI/75-99 Proclamation (*Foreign Investment Review Act*); SI/75-100 Lubricating Oils Remission Order, amendment; SI/75-105 Proclamation (*Federal Business Development Bank Act*); SI/75-106 Come by Chance Public Harbour Limits Redefined by Proclamation; SI/75-108 Cash Allowances on Vehicles Remission Order; SI/75-110 Proclamation (*An Act to amend the Canadian Wheat Board Act*); SI/75-111 Proclamation Prescribing Designs, Dimensions and Composition of Olympic Gold Coins; SI/75-112 Proclamation (*An Act to Amend the Public Service Staff Relations Act*); SI/75-113 Proclamation Prescribing Designs, Dimensions and Composition of Olympic Coins—Series IV; SI/75-114 Alberta Milk Marketing Levies Order, amendment; SI/75-115 Ontario Milk Marketing Levies Order, amendment; SI/75-116 Paragraphs 19(j) and (k) of the Judges Act Proclaimed in Force October 1, 1975; SI/75-119 Quebec Milk Marketing Levies (FPLI) By-law, amendment; SI/75-120 Prince Edward Island Milk Marketing Levies Order, amendment; SI/75-121 Ontario Wheat Marketing Levies Order, revocation; SI/75-122 Proclamation (*Ocean Dumping Control Act*); SI/75-123 Proclamation (*An Act to amend the Privileges and Immunities (International Organizations) Act*); SI/75-124 Designating the Minister of Energy, Mines and Resources as Minister for Purposes of the Act (*Petro-Canada Act*); SI/75-125 Designating the Hon. Otto Lang as Minister for Purposes of the Act (*Two-Price Wheat Act*); SI/75-126 Domestic Crude Oil Vessel Remission Order.

DORS/75-344—Règlement sur la pêche dans les parcs nationaux—Modification; le Comité étudie la correspondance entre le conseiller du Comité et le directeur du Contentieux, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, en date du 15 octobre 1975 et du 30 janvier 1976.

Le Comité étudie le DORS/75-672—Règlement sur les avis de réclamation des pêcheurs pour perte de revenu.

Le DORS/75-420—Règlement de pêche du Québec; les DORS/75-99, DORS/75-327, DORS/75-525 et le DORS/75-679—Règlement sur les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest—Modifications;

*Il est ordonné*,—Que le conseiller du Comité écrive au directeur du Contentieux, ministère de l'Environnement.

Le Comité étudie: le DORS/75-579—Règlement sur les fruits et légumes transformés—Modification; le DORS/75-594—Décret de réduction des redevances (juin 1975); le DORS/75-595—Règlement sur l'immersion de déchets en mer; le DORS/75-597—Règlement sur les brasseries; le DORS/75-598—Règlement ministériel sur les brasseries; le DORS/75-599—Ordonnance sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait du Manitoba—Modification; le TR/75-91—Décret accordant une remise des droits de douanes à la société Bricklin Canada Limited; le TR/75-94—Proclamation (*Loi modifiant la Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies*); le TR/75-95—Proclamation (*Loi modifiant la Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies, n° 2*); le TR/75-96—Décret de remise sur les chaussons de danse—Modification; le TR/75-97—Décret de remise visant les compagnies de télévision par câble—Modification; le TR/75-98—Décret de remise relatif à l'emballage d'exportation de la Livingston; le TR/75-99—Proclamation (*Loi sur l'examen de l'investissement étranger*); le TR/75-100—Décret de remise sur les huiles de graissage—Modification; le TR/75-105—Proclamation (*Loi sur la banque fédérale de développement*); le TR/75-106—Limites du port public de Come By Chance redéfinies par proclamation; le TR/75-108—Décret de remise visant les primes sur les véhicules; le TR/75-110—Proclamation (*Loi modifiant la Loi sur la Commission canadienne du blé*); le TR/75-111—Proclamation prescrivant le dessin, les dimensions et la composition de pièces d'or olympiques; le TR/75-112—Proclamation (*Loi modifiant la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique*); le TR/75-113—Proclamation prescrivant le dessin, les dimensions et la composition de pièces olympiques—Série IV; le TR/75-114—Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de l'Alberta—Modification; le TR/75-115—Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de l'Ontario—Modification; le TR/75-116—Alinéas 19j) et k) de la Loi sur les juges proclamée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 1975; le TR/75-119—Règlement sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait du Québec (FPLI)—Modification; le TR/75-120—Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de l'Île-du-Prince-Édouard—Modification; le TR/75-121—Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation du blé de l'Ontario—Abrogation; le TR/75-122—Proclamation (*Loi sur l'immersion de déchets en mer*); le TR/75-123—Proclamation (*Loi modifiant la Loi sur les privilèges et immunités des organisations internationales*); le TR/75-124—Désignation du ministre de

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairmen authorized that correspondence relating to SOR/73-153, SOR/75-188, SOR/75-196, SOR/75-344, together with comments by Counsel to the Committee relating to SOR/75-413, SOR/74-173, SOR/75-404, SOR/75-493, SOR/75-552, SOR/74-77, SOR/75-672, SOR/75-420, SOR/75-99, SOR/75-327, SOR/75-525 and SOR/75-679 be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

At 12:16 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

l'Énergie, des Mines et des Ressources comme ministre aux fins de la Loi (*Loi sur la Société Petro-Canada*); le TR/75-125—Désignation de l'honorable Otto Lang comme ministre aux fins de la Loi (*Loi sur le double prix du blé*); le TR/75-126—Décret de remise sur les navires transportant du pétrole brut domestique.

Le conseiller du Comité répond aux questions.

Les coprésidents autorisent que la correspondance ayant trait aux DORS/73-153, DORS/75-188, DORS/75-196, DORS/75-344, ainsi que les commentaires du conseiller du Comité concernant les DORS/75-413, DORS/74-173, DORS/75-404, DORS/75-493, DORS/75-552, DORS/74-77, DORS/75-672, DORS/75-420, DORS/75-99, DORS/75-327, DORS/75-525 et le DORS/75-679 soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 12 h 16, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le cogreffier du Comité*

Michael A. Measures

*Joint Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, March 11, 1976

[Text]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Perhaps we could go on record now because we do have a quorum for the transaction of our business.

We have had certain discussions among ourselves concerning the recording and printing of our proceedings, and our lady at the console has pointed out to us the difficulties that we have because of the great number of papers that are before us; and the fact that members do have to go through those papers as we go through our proceedings, appears to play hob, Mr. Co-Chairman with the electronic recording process.

The Joint Chairman (Senator Forsey): Shall I go to the Senate people and ask for this then? Perhaps Senator Godfrey and I could go together, or Senator Côtteau and I together. I do not know.

• 1109

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. I would think we have to have an answer for it. If you and Senator Godfrey would take on the chore . . .

The Joint Chairman (Senator Forsey): I do not want to shut you out. I simply mean that if we are going to the Senate we may as well have Senators relieving you of this part of the job.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. Thank you. I think that would be the best possible approach.

Senator Godfrey: That is if the Senate would release some of their *Hansard* reporters who are reporting on other committees to take care of us.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think more particularly with regard to the Thursday business, because that is the time we have—well, this morning we have 6 or 7 inches, or 12 or 13 centimetres rather, of documents before us to proceed with. This is agreed then, thank you.

Senator Forsey, the first thing we start with is SOR/73-153—Trade Mark Rules amendment, which originally came before us approximately a year ago on February 13. There is a letter from Mr. Eglington to Miss Robertshaw and the response of Miss Robertshaw to Mr. Eglington. These are printed herewith.

March 17, 1975

Miss C. Robertshaw,  
Legal Adviser,  
Department of Consumer and Corporate Affairs,  
Re: SOR/73-153, Trade Marks Rules, amendment

Dear Miss Robertshaw:

The above amendment was before the Committee at its meeting of February 13, 1975 and it was noted that the additional words added by the amendment have conferred discretion on the Registrar as to when he will impart information and when he will deliver himself of an opinion as to a matter of law. The Committee was not immediately satisfied that this discretion in the Registrar can be grounded in section 65 of the Trade Marks Act and was further of the view that an explanation was necessary for the making of this amendment, which would appear on the surface to be a matter more appropriate to legislative

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 11 mars 1976

[Interpretation]

Le coprésident (M. McCleave): Je propose que nous ouvrons la séance puisque le quorum est atteint.

Nous avons parlé des difficultés d'enregistrement et d'impression des séances de notre Comité. L'opératrice qui se trouve au pupitre de commande nous a indiqué que cela était dû au nombre considérable de documents que nous devons consulter au fur et à mesure de la séance. Cela semble gêner monsieur le coprésident, la bonne marche de l'enregistrement électronique.

Le coprésident (sénateur Forsey): Est-ce que je vais aller me renseigner auprès du service d'enregistrement? Peut-être que le sénateur Godfrey et moi-même nous pourrions y aller ensemble, ou je pourrais y aller avec le sénateur Côtteau.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois qu'il nous faut une réponse et si vous-même et le sénateur Godfrey étiez prêts à vous charger de cette corvée . . .

Le coprésident (sénateur Forsey): Je ne veux pas vous empêcher d'y aller, mais je dirais que s'il faut s'adresser au Sénat autant que ce soit des sénateurs qui le fassent et vous évitent ce travail.

Le coprésident (M. McCleave): Très bien. Je crois que c'est la meilleure façon de procéder dans ce cas.

Le sénateur Godfrey: C'est-à-dire si le Sénat est prêt à nous laisser les services de certains de leurs sténographes du *Hansard* qui travaillent à d'autres comités afin qu'ils s'occupent de nous.

Le coprésident (M. McCleave): Je songe plus particulièrement aux affaires du jeudi car c'est tout le temps que nous avons—Regardez, ce matin, nous avons de 6 ou 7 pouces ou 12 ou 13 centimètres de documents devant nous dont il faut s'occuper. Êtes-vous d'accord, merci.

Sénateur Forsey, nous allons commencer par DORS/73-153, Règle relative aux marques de commerce (modification), qui nous a été soumis il y avait à peu près un an le 13 février dernier. Il y a donc une lettre de M. Eglington adressée à M<sup>me</sup> Robertshaw et la réponse de M<sup>me</sup> Robertshaw à M. Eglington. Vous les avez ci-après.

Le 17 mars 1975

Mademoiselle C. Robertshaw  
Conseiller juridique  
Ministère de la Consommation et des Corporations.

Objet: DORS/73-153, Règle relative aux marques de commerce (modification)

Mademoiselle,

Le Comité a examiné cette modification au cours de sa réunion du 13 février 1975 et il a remarqué que les mots qui avaient été rajoutés par l'amendement conféraient une certaine discrétion au registraire quant au moment où il devait donner des renseignements et lorsqu'il devrait se prononcer sur une question de droit. Le Comité ne pensait pas que cette discrétion conférée au registraire puisse s'appuyer sur l'article 65 de la Loi sur les marques de commerce, et il était d'avis qu'une explication était nécessaire à la rédaction de cet amendement, qui, à première vue, devait plutôt faire l'objet d'une Loi que d'une mesure

[Texte]

enactment than to subordinate legislation, especially in light of the arbitrary nature of the discretion conferred. The Committee noted that Parliament had deliberately turned its mind to the opening of the register to public inspection pursuant to section 28 of the Act and to the production of information filed under section 49(6) of the Act. I shall be glad of your comments on the above observations, so that I may refer them to the Committee in due course.

For your information I have enclosed a copy of the comment forwarded to the Committee with the amendment.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

June 27, 1975

Mr. G. C. Eglington  
Counsel  
Committee on Regulations

Re: SOR/73-153, Trade Marks Rules, amendment

Dear Mr. Eglington:

I have recently received a memorandum from the Trade Marks office respecting the above-noted rule and have arranged a meeting to discuss the problem next week. I therefore hope to be able to reply to your enquiry during the week of July 7.

Yours truly,

Corinne Robertshaw  
Legal Adviser  
Department of Consumer  
and Corporate Affairs.

July 3, 1975

Mr. G. C. Eglington  
Standing Joint Committee on Regulations.

Re: SOR/73-153, Trade Marks Rules, Amendment

Dear Mr. Eglington:

Further to my letter of June 27th, I enclose herewith a copy of Mr. Thurm's memorandum dated June 3 which sets out the background and reasons for this amendment.

With respect to the discretion given by the amendment, I would point out that if rule 12 did not exist, the Registrar would have unlimited discretion, subject to section 49(b) of the Act, to furnish any information. The amendment to the rule, therefore, does not widen his discretion when viewed from the point of view of the situation existing before the rule itself was enacted.

The reason for the rule as originally enacted was to alert the public, in general, and certain sections thereof, in particular, (e.g. trade marks agents) to the fact that the Registrar would not give opinions on the registerability of trade marks except where an application for registration had in fact been filed. The practical reasons for this decision will be apparent. It was only because the general rule worked hardship in cases such as the one referred to in Mr. Thurm's letter that the amendment to the rule was enacted. As you can imagine, there are a wide variety of enquiries which the Registrar considers it appropriate to

[Interprétation]

législative subordonnée, en particulier en ce qui a trait au caractère arbitraire de la discrétion qui était conférée. Le Comité a remarqué que le Parlement était tout à fait favorable à ce que le public ait accès au registre, conformément à l'article 28 de la Loi et à ce qu'on puisse fournir des renseignements conformément au paragraphe 49(6) de la Loi. J'aimerais que vous me fassiez part de vos observations à ce sujet afin que je puisse les soumettre au Comité au moment voulu.

Au titre de renseignement, vous trouverez ci-joint une copie du commentaire que l'on a fait parvenir au Comité, accompagnée de l'amendement.

Je vous prie d'agréer, Mademoiselle, l'expression de ma considération distinguée.

Le conseiller  
G. C. Eglington

Le 27 juin 1975

Monsieur G. C. Eglington  
Conseiller  
Comité des Règlements.

Objet: DORS/73-153, Règles relatives aux marques de commerce—Modification

Monsieur,

Le Bureau des marques de commerce m'a récemment fait parvenir un mémorandum au sujet de la règle susmentionnée et j'ai arrangé une réunion en vue de discuter ce problème la semaine prochaine. J'espère donc être en mesure de répondre à votre demande de renseignements dans le courant de la semaine du 7 juillet.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

Le conseiller juridique  
Le ministère de la Consommation  
et des corporations  
Corinne Robertshaw

Le 3 juillet 1975

M. G. C. Eglington  
Comité mixte permanent des règlements

Objet: DORS/73-153, Règles relatives aux marques de commerce—modification

Monsieur,

Suite à ma lettre du 27 juin, je joins à la présente une copie de la note de service de M. Thurm du 3 juin qui fait l'historique de cette modification et en donne les raisons.

En ce qui concerne la discrétion donnée par cette modification, je vous signalerai que si la règle 12 n'existait pas, le registraire aurait une discrétion illimitée, sous réserve de l'article 49 b) de la Loi, pour fournir des renseignements. La modification à la règle n'élargit par conséquent pas sa discrétion lorsqu'on la considère du point de vue de la situation qui prévalait avant qu'elle n'ait force de loi.

C'est pour faire savoir au public en général, et à certains de ses représentants en particulier (par exemple, les agents aux marques de commerce) que le registraire ne donnera pas d'avis sur la possibilité d'enregistrer les marques de commerce sauf lorsqu'une demande d'enregistrement est bien produite, que la règle a tout d'abord été édictée. Les raisons pratiques de cette décision seront évidentes. Ce n'est que parce que la règle générale occasionnait des difficultés dans des cas comme celui dont parle la lettre de M. Thurm que la modification a été édictée. Comme vous pouvez vous l'imaginer, il existe une grande variété de



## [Text]

respond to and hence the general formula of "public interest" was used by the Privy Council draftsman to cover these situations.

Although Mr. Thurm was not the Registrar when the amendment to rule 12 was enacted, I think it is clear from his memorandum that he considers the rule and the amendment necessary for the proper administration of the *Trade Marks Act*.

I would be glad to provide any further information or comments that might be of assistance to you.

Yours truly,

Corinne Robertshaw.

June 3, 1975

TO Miss C. Robertshaw,  
Legal Adviser,  
Consumer Affairs Sector

FROM N. M. Thurm,  
Registrar of Trade Marks

Subject SOR/73-153, Trade Marks Rules, Amendment

Your memorandum of April 17, 1975 has been discussed with other Bureau officials and I have been asked to reply to it.

Before the above amendment to the Trade Marks Rules, Rule 12 simply prohibited the Registrar from giving any information or an interpretive opinion. If Rule 12 did not exist at all, there are basically two kinds of information and opinions that the Registrar might be asked to provide. The one kind would be trade marks searches, opinions on registrability of trade marks, details of registered trade marks and other information and opinions sought by users of trade marks in the normal day-to-day carrying on of their businesses. Such information and opinions are now obtained by trade users from trade mark agents and lawyers, who assume legal responsibility for the correctness thereof. By virtue of section 28 of the Trade Marks Act, trade mark agents and lawyers—indeed all members of the public—have full and free access to the extensive indexes, registers and files kept in this Office. If the Registrar were to provide such information and opinions, he would be competing directly with trade mark agents and lawyers (equivalent situation in the Department of Justice would be the provision of opinions to members of the general public) and would undoubtedly require the addition to his staff of a substantial number of persons with expertise in the highly specialized field of trade mark law and practice.

The second kind of information consists of inquiries from members of the general public who are not trade mark users and who do not require the information in connection with the carrying on of a business. It could be, for example, an inquiry by a member of the public as to the same or address of the owner of a brand name for a children's shoe, a refrigerator, etc. Before the amendment to Rule 12, the Registrar could not legally provide that kind of information either.

## [Interpretation]

demandes de renseignements auxquels le registraire considère bon de répondre et, par conséquent, la formule générale de «l'intérêt public» a été utilisée par le rédacteur du Conseil privé pour viser ces situations.

Bien que M. Thurm n'ait pas été registraire lorsque la modification à la règle 12 a été édictée, à mon avis, il est clair d'après sa note de service qu'il considère cette règle et l'amendement nécessaire pour la bonne application de la *Loi sur les marques de commerce*.

Je serai heureux de vous fournir d'autres renseignements ou commentaires si cela peut vous aider.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Corinne Robertshaw.

Le 3 juin 1975

A: M<sup>lle</sup> C. Robertshaw  
Conseillère juridique  
Secteur de la Consommation

DE: M. N. M. Thurm  
Registraire des marques de commerce

OBJET: DORS/73-153, Règles relatives aux marques de commerce—Modification

Votre note de service du 17 avril 1975 a été discutée avec d'autres agents du bureau et on m'a demandé d'y répondre.

Avant la modification ci-dessus aux Règles relatives aux marques de commerce, la Règle 12 empêchait tout simplement le registraire de donner des renseignements ou une interprétation. Si la Règle 12 n'existait pas, il y a fondamentalement deux genres de renseignements et d'opinions que l'on pourrait demander au registraire de donner. La première concerne les recherches sur les marques de commerce, les opinions sur la possibilité d'enregistrer des marques de commerce, des détails sur les marques de commerce enregistrées et d'autres renseignements et opinions que veulent connaître les utilisateurs des marques de commerce dans l'exploitation quotidienne de leurs entreprises. Les utilisateurs de marques de commerce peuvent maintenant obtenir ces renseignements et opinions de leurs agents et de leurs avocats aux marques de commerce, qui assument la responsabilité juridique de leur exactitude. En vertu de l'article 28 de la Loi sur les marques de commerce, les agents et les avocats aux marques de commerce—en fait tout le public—ont libre accès aux vastes indexes, registres et dossiers tenus par ce bureau. Si le registraire devait fournir ces renseignements et opinions, il concurrencerait directement les agents et avocats aux marques de commerce (une situation équivalente au ministère de la Justice serait de fournir des opinions au grand public) et cela exigerait indubitablement d'adjoindre à son personnel un nombre important d'experts dans le domaine très spécialisé du droit et des pratiques en matières de marques de commerce.

Le deuxième genre de renseignements comprend des demandes de représentants du grand public qui ne sont pas des utilisateurs de marques de commerce et qui n'en ont pas besoin pour exploiter une entreprise. Ce pourrait, par exemple, être les renseignements demandés par un représentant du public sur le nom ou l'adresse du propriétaire d'une marque de chaussures d'enfants, de réfrigérateurs, etc. Avant la modification à la Règle 12, le registraire ne pouvait légalement pas fournir ce genre de renseignements non plus.

[Texte]

Indeed, I am informed that it was just such an inquiry that led to the decision to amend Rule 12. Apparently, a woman had purchased a product that was not supposed to be flammable, but that did catch fire and burn. The woman asked the trade marks office to tell her who the manufacturer of the product was so that she could get in touch with the company. Because of Rule 12, the Trade Marks Office refused to give her the information. The matter then came to the attention of the Minister when he received a telephone inquiry from a newspaper reporter.

The amendment to Rule 12 was intended to enable the Registrar legally to answer questions of the second kind and to refuse to answer questions of the first kind. In practice, the amended provision has worked satisfactorily, although perhaps it is not too happily worded. The equivalent Rule in the Industrial Design Rules is worded as follows:

"10. The Commissioner may acknowledge inquiries but he is not required to furnish applicants or others with any information that would require a search of the public records of the Patent and Copyright Office or with any advice on matters concerning the interpretation of the Act or these Rules or concerning any other question of law".

Thus, the Industrial Design Rule avoids use of the expression "public interest", but confers on the Commissioner an unfettered discretion as to what information he will give and to whom he will give it.

I am wondering if the officials of the Joint Committee are under the misapprehension that Rule 12 is intended to limit rights given by section 28 of the Trade Marks Act. In this respect, please see the last sentence of the document dated September 5, 1974. Rule 12 only restricts the right of the Registrar to give information himself to third parties. It does not restrict—and in 20 years has not been interpreted to restrict—public access to the material referred to in section 28 of the Act nor does it relieve the Registrar of his legal obligation to furnish certified copies when requested to do so.

Section 65 of the Trade Marks Act gives the Governor in Council the authority to make "regulations for carrying into effect the purposes and provisions of this Act." In my opinion, that is sufficient authority for Rule 12.

If I can be of any further assistance, please let me know.

N. M. Thurm

September 10, 1975

Miss C. Robertshaw,  
Legal Adviser,  
Department of Consumer and Corporate Affairs

Re: SOR/ 73-153, Trade Mark Rules, amendment

[Interprétation]

En fait, on m'informe que c'est justement une demande de renseignements de ce genre qui a amené à décider de modifier la Règle 12. Une femme avait, semble-t-il, acheté un produit qui n'était pas censé être inflammable; pourtant il a pris feu et a brûlé. Cette femme a demandé au bureau des marques de commerce de lui dire qui fabriquait le produit afin de pouvoir entrer en contact avec la compagnie. A cause de la Règle 12, le bureau des marques de commerce a refusé de lui donner ces renseignements. Le ministre a alors été mis au courant de cette question par une demande de renseignements, au téléphone, d'un journaliste.

La modification à la Règle 12 avait pour but de permettre au registraire de répondre légalement au deuxième genre de questions et de refuser de répondre au premier. En pratique, la disposition modifiée a marché de façon satisfaisante, bien que son libellé ne soit, peut-être pas très heureux. La règle équivalente des Règles sur le dessin industriel est libellée de la façon suivante:

«10. Le Commissaire peut accuser réception des demandes de renseignements, mais n'est pas tenu de fournir aux requérants ou autres des renseignements qui nécessiteraient des recherches dans les archives publiques du Bureau des brevets et du droit d'auteur, ni des conseils sur des questions concernant l'interprétation de la Loi ou des présentes règles ou concernant tout autre point de droit.»

La Règle sur le dessin industriel évite donc d'utiliser l'expression «intérêt public» mais confère au commissaire une discrétion illimitée quant aux renseignements qu'il donnera et la personne à laquelle il les donnera.

Je me demande si les membres du Comité mixte pensent, à tort, que la Règle 12 a pour but de limiter les droits donnés par l'article 28 de la Loi sur les marques de commerce. A cet égard, voyez la dernière phrase du document du 5 septembre 1974. La règle 12 limite seulement le droit du registraire de donner lui-même des renseignements à des tiers. Elle ne limite pas—et en 20 ans elle n'a pas été interprétée de cette façon—l'accès du public aux documents visés par l'article 28 de la Loi ni ne décharge le registraire de son obligation légale de fournir les copies certifiées qui lui sont demandées.

L'article 65 de la Loi sur les marques de commerce donne au gouverneur en conseil l'autorisation d'établir des «règlements pour la réalisation des objets et l'exécution des dispositions de la présente Loi.» A mon avis, cette autorisation suffit pour la règle 12.

Si je puis vous être encore utile, faites-le moi savoir.

Veillez agréer, mademoiselle, l'expression de mes sentiments distingués.

N. M. Thurm

Le 10 septembre 1975

M<sup>lle</sup> C. Robertshaw  
Conseiller juridique  
Ministère de la Consommation et des Corporations.

Objet: DORS/73-153, Règles relatives aux marques de commerce—Modification



[Text]

Dear Miss Robertshaw:

Thank you for your letter of 3rd July last and for the copy memorandum from Mr. Thurm, both of which will be considered by the Committee in due course. I hasten to assure you that the Committee is not under the misapprehension that Rule 12 as amended trenches in any way on the rights secured by section 28 of the Act.

While the Committee will probably look again at the question of vires and the propriety of seeking to achieve the desired object by subordinate legislation, I would like to take up the drafting of the amendment. If, as Mr. Thurm states, the object of the amendment was to allow the Registrar to furnish information to non-professional members of the public in suitable cases, while he continued to refuse to give legal opinions, the text of the amendment to Rule 12 would not seem to give effect to that intention, for it specifically empowers the Registrar to give a legal opinion if he considers it to be in the public interest. Moreover, the form of Rule 10, Industrial Design Rules, seems equally inappropriate to the purpose. I wonder if the Registrar would find acceptable a form of words along the lines of the following:

12. (1) In response to an enquiry the Registrar shall not express any opinion which concerns the interpretation of the Act or these regulations or the registrability of any trade marks not the subject of a pending application for registration.

(2) In response to an enquiry the Registrar may furnish information the giving of which requires a search of his records if he is satisfied that the furnishing of such information would be in the public interest.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

October 24, 1975.

Mr. G. C. Eglington.  
Counsel,  
Standing Joint Committee on Regulations.

Re: SOR/73-153, Trade Mark Rules, amendment

Dear Mr. Eglington:

Please be advised that I have referred your letter of September 10th to the Registrar of Trade Marks for comment. I expect to be able to reply thereto on returning from language training in three weeks.

yours truly,

Corinne Robertshaw,  
Legal Adviser,  
Dept. of Consumer &  
Corporate Affairs.

[Interpretation]

Mademoiselle,

Nous vous remercions pour votre lettre du 3 juillet dernier et pour l'exemplaire du mémoire de M. Thurm qui seront étudiés le moment venu par le Comité. Je m'empresse de vous signaler que le Comité est conscient de ce que la Règle 12 modifiée n'empiète d'aucune façon sur les droits conférés par l'article 28 de la Loi.

Bien que le Comité étudiera probablement à nouveau la question de constitutionnalité et le bien-fondé de l'objectif qui consiste à tenter d'atteindre les buts visés par une législation accessoire, j'aimerais attirer votre attention sur le texte de la modification. Si, comme l'interprète M. Thurm, l'objectif de la modification est de permettre au registraire de fournir, dans des cas appropriés, des renseignements à des membres non professionnels du public, tout en continuant de refuser de donner des opinions juridiques, le texte de la modification de la Règle 12 ne semblerait pas appuyer cette intention parce qu'elle permet clairement au registraire de donner une opinion juridique s'il considère que c'est dans l'intérêt public. De plus, le texte de la Règle 10, Règle relative aux dessins industriels, semble aussi inefficace. Je me demande si le registraire trouverait acceptable la formulation suivante:

12. (1) En réponse à une demande de renseignements le registraire ne doit pas exprimer une opinion sur l'interprétation de la Loi ou des présents règlements ou sur la possibilité d'enregistrer une marque de commerce qui ne fait pas l'objet d'une demande d'enregistrement en suspens.

(2) En réponse à une demande de renseignements, le registraire peut fournir des renseignements dont la communication exige une inspection de ses archives s'il juge que la communication de ces renseignements est dans l'intérêt public.

Veuillez agréer, Mademoiselle, l'expression de mes salutations distinguées.

Le conseiller  
G. C. Eglington

Le 24 octobre 1975

Monsieur G. C. Eglington  
Conseiller  
Comité mixte permanent des règlements

Objet: DORS/73-153, Règles relatives aux marques de commerce—Modification

Monsieur,

Je tiens à vous informer que j'ai transmis votre lettre du 10 septembre au registraire des marques de commerce pour qu'il puisse formuler ses observations. J'espère être en mesure de vous donner une réponse à ce sujet, à mon retour du cours de langue, dans trois semaines.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

Le conseiller juridique  
Ministère de la Consommation  
et des Corporations  
Corinne Robertshaw

[Texte]

January 7, 1976

Mr. G. C. Eglington  
Counsel

Standing Joint Committee on Regulations  
and other Statutory Instruments.

RE: SOR/73-153, Trade Mark Rules, Amendment

Dear Mr. Eglington:

I have recently had a reply from Mr. Thurm, Registrar of Trade Marks, respecting the above-noted rule and your suggested re-draft thereof. Mr. Thurm makes the following comment:

"Mr. Eglington's redraft would prohibit entirely the giving of opinions. Although members of the public usually request information rather than opinions, it is inevitable that we will be required to give members of the public opinions from time to time in order to make the information that they seek meaningful to them. There is also the matter of providing opinions within Government circles. As Registrar of Trade Marks, I'm, in theory at least, an expert on trade mark matters and I am frequently called upon by other persons in Government for opinions and information. The redraft would appear to preclude that.

I can appreciate the Committee's concern with delegated legislation that confers a discretion on administrative officials. However, I would observe that in the case of Rule 12, the exercise of the discretion does not in any way affect anybody's rights or liabilities."

Yours truly,

C. Robertshaw  
Legal Adviser  
Department of Consumer  
and Corporate Affairs.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington, are you satisfied with your letter and her final reply?

Mr. G. C. Eglington (Counsel to the Committee): Mr. Chairman, there is other correspondence involved. Perhaps the most important piece is the memorandum from the Registrar of Trade Marks, Mr. Thurm, of June 3 which was in response to the original inquiry.

In that instance Mr. Thurm drew a distinction between giving a legal opinion and providing information to members of the public. He explained that the amendment had been made—of course the rule as it stood, rule 12, had prevented him from giving a lady information about the manufacturer and details of a product which was supposed to non-flammable but which did catch fire and burn.

In response to that it appeared to me that the new rule 12 went beyond what was intended. It allowed him to give the information but it also allowed him to give legal opinions which in his original memorandum he said it was not the intention that he should be able to do. Then I suggested to them that perhaps rule 12 could be redrawn so as to reflect that. Then the reply came back in the last letter from Miss Robertshaw that, indeed, there was an intention that the Registrar should be able to give legal opinions, at least within government circles.

[Interprétation]

Le 7 janvier 1976

Monsieur G. C. Eglington  
Conseiller

Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires

Objet: DORS/73-153, Règles relatives aux marques de  
commerce, modifications

Monsieur,

J'ai reçu récemment une réponse de M. Thurm, registraire, marques de commerce, concernant la règle susmentionnée et votre projet de modification s'y rapportant. M. Thurm a fait le commentaire suivant:

«Le libellé proposé par M. Eglington interdirait tout à fait l'expression des opinions. Même si le public demande ordinairement des renseignements plutôt que des opinions, il est inévitable qu'on nous demande de leur donner notre opinion de temps à autre pour leur rendre les renseignements demandés plus compréhensibles. Il y a également la question de donner son opinion dans les milieux gouvernementaux. A titre de registraire des marques de commerce, je suis censé être, au moins en théorie, un spécialiste sur les marques de commerce, et je suis appelé fréquemment à donner mon opinion et des renseignements à d'autres personnes du gouvernement. La modification semblerait écarter cette possibilité.

Je comprend l'inquiétude du Comité face aux pouvoirs discrétionnaires délégués aux cadres de l'administration. Toutefois, j'aimerais faire observer que dans le cas de la règle 12, l'exercice du pouvoir discrétionnaire ne touche d'aucune façon les droits ou les engagements de quiconque.»

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le conseiller juridique  
Ministère de la consommation  
et des corporations  
C. Robertshaw

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington, est-ce que vous êtes satisfait de votre lettre et de sa dernière réponse?

M. G. C. Eglington (Conseiller du Comité): Monsieur le président, il y a d'autres lettres et peut-être que la pièce la plus importante est ce mémoire du 3 juin de M. Thurm, Registraire des marques de commerce, qui répondait à la première demande de renseignements.

Dans ce cas, M. Thurm a établi une distinction entre donner des avis juridiques et fournir des renseignements au public. Il nous explique que la modification a été faite et que, naturellement, la règle 12 telle qu'elle a été établie lui avait interdit de fournir à cette dame les renseignements sur la fabrication de ce produit qui était censé être ininflammable et qui a en fait pris feu et brûlé.

D'après la réponse, la nouvelle règle 12 semble dépasser le but prévu. On lui permet de fournir des renseignements mais aussi de donner des avis juridiques, ce qui n'était pas prévu dans le mémoire d'origine. Je leur ai donc proposé de refaire la règle 12 afin de tenir compte de ce fait. Puis la réponse est revenue dans la dernière lettre de M<sup>lle</sup> Robertshaw indiquant, qu'en fait, on voulait que le Registraire puisse donner des avis juridiques tout au moins dans les cercles gouvernementaux.



[Text]

Mr. Thurm says that he is, in theory at least, an expert on trade mark matters and he is frequently called upon by other persons in government for opinions and information.

The original objection to the rule was that it gave the Registrar an unfettered discretion as to when he would release information, which was not of the type that the public has a right to under Section 28 of the act. Also it gave him a discretion as to when he would give a legal opinion and when he would not.

I am still inclined to the view that if it is desired that Mr. Thurm be able to give legal opinions as well as factual information, nevertheless some attempt should be made to spell out the circumstances in which it will be done, rather than leaving him with the discretion to decide what to do in the public interest.

However, it may be that the matter is of small moment as the Registrar is obviously not going to engage in competition with patent agents and practitioners, and therefore the matter is not of great significance.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Baldwin.

**Mr. Baldwin:** I agree that probably it is a minor matter, but it is an obvious example. If you take Section 28 of the act and read it together with Section 49, subsection (6), of the act, it appears that the Registrar is doing something he is not authorized to do at all. There is a clear indication under Section 28 that the Registrar "shall" be open for public inspections and the Registrar "shall" upon request furnish a copy of documents. That is subject to Section 49(6), which says that an applicant be open for public inspection and the Registrar "shall" may ask that certain documents not be disclosed. That is the limit; it is within the four corners of those two sections that you find the right to pass regulations of this kind. The adoption by the registrar may be in the utmost good faith of an exception to that, but he can see fit to refuse to disclose information if in his opinion it is not in the public interest. It may only be in a minor degree and affect a comparatively small number of matters; but if all people...If this were accepted, then anyone who is given the right to draw regulations could proceed along the same line.

While I do not think it is a mountain which involves a bulldozer to pull it down, I think we should say that in our opinion—at least in my opinion; this is the way I feel—the Act does not give this kind of authority.

• 1115

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right. I think that presents the issue rather clearly before us this morning. Mr. Baldwin is of the opinion that the Act does not give that kind of authority.

**Mr. Eglington:** Mr. Thurm would rely—as he indeed does in his original memorandum—on the general regulation-making power of Section 65 which, of course, could be used to justify anything.

**Mr. Baldwin:** I would say that when you are given specific powers, the general power must always be subject to the specific—the mention of the one is... If the act had stayed silent, if we did not have Section 28 and Section 49 and you had only the general authority to make regulations to carry into effect the purpose of the Act, he might have a leg to stand on. I think both these legs have been amputated.

[Interpretation]

M. Thurm a indiqué qu'il est, en théorie tout au moins, expert en questions de marques de commerce et que des agents du Gouvernement s'adressent souvent à lui pour obtenir des avis et des renseignements.

A l'origine on s'est opposé à cette règle parce qu'elle fournissait au Registraire un pouvoir discrétionnaire illimité quant au moment où il pouvait divulguer les renseignements. Cela n'avait pas été prévu comme droit à l'article 28 de la loi. Le Registraire avait aussi le pouvoir de décider quant il fournirait un avis juridique et quand il ne le fournirait pas.

Je reste convaincu que si l'on veut que M. Thurm ait le droit de fournir des avis juridiques et des renseignements sur des faits, on devrait quand même indiquer dans quelles circonstances il aurait le droit de le faire plutôt que de le laisser décider ce qui est de l'intérêt du public.

Il se peut que cette question ne revête pas une importance suprême car le Registraire ne va de toute évidence pas se mettre en concurrence avec les agents des brevets et ceux qui sont dans le métier.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Baldwin.

**M. Baldwin:** Je suis d'accord pour dire que c'est de peu d'importance, mais ce n'en est pas moins ici un exemple frappant. Si vous prenez l'article 28 de la Loi et le lisez en le mettant en rapport avec le paragraphe (6) de l'article 49, il semble que le Registraire agit dans ce cas sans autorisation. L'article 28 indique clairement que le Registraire «doit» s'arranger pour que les renseignements «soient» accessibles à l'inspection publique et le Registraire «doit» sur demande, fournir une copie des documents. Ceci est sujet au paragraphe (6) de l'article 49 qui indique que l'auteur d'une demande peut demander que certains documents ne soient pas divulgués. C'est donc dans le cadre de ces deux articles que vous trouverez la justification d'établir des règlements de ce genre. Le Registraire peut être entièrement de bonne foi en faisant exception à cette règle, mais il peut décider de refuser de divulguer des renseignements, si à son avis cela n'est pas de l'intérêt public. Peut-être que cette procédure ne toucherait que peu de cas ou de gens, mais si on l'acceptait, alors toute personne qui aurait le droit de rédiger des règlements pourrait agir ainsi.

Bien que je ne pense pas qu'il s'agisse là d'un obstacle insurmontable, nous devrions dire qu'à notre avis la Loi ne prévoit pas un tel pouvoir.

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien. Je crois que la question est maintenant bien claire et M. Baldwin est d'avis que la loi ne fournit pas cette autorisation.

**M. Eglington:** M. Thurm dans son premier mémoire, se base sur les pouvoirs de faire des règlements, prévus d'une façon générale par l'article 65 et naturellement cet article peut justifier n'importe quoi.

**M. Baldwin:** Je pense que lorsqu'on vous donne un mandat bien défini, l'autorisation générale doit se plier aux autorisations précises. Naturellement, si les art. 28 et 49 de la loi n'étaient pas spécifiques, cette autorisation générale de l'art. 65 de faire des règlements aurait pu justifier l'action du Registraire.

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right. Mr. Counsel, do you agree with Mr. Baldwin's submission in this regard?

**Mr. Eglington:** Yes. If Parliament specifically turned its attention to the making available of information on the register and so on, then I do not really think it is open to the Crown by regulation to make other rules.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right. Is this the will of the Committee? It would seem to be.

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Agreed. Thank you.

Before we go on to the next item, Mr. Co-Chairman, perhaps you could report on our discussions with Mr. Basford about the request or the will of the Committee to have us meet with the Minister of Justice and sound him out on the problem we are encountering with regard to this legal opinion business.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** As I understand it, you and I are to meet him tomorrow at 12.25.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes, this is my understanding. He says he recognizes that we do have a problem, so at least we start out with a certain amount of sympathy on our side. Whether we start out with a solution, I do not know. Next week we will be able to report back to you. Thank you.

The next one we have this morning is SOR/75-188, the National Parks Camping Regulations amendment, which originally came before us on May 22, 1975. We have correspondence between Mr. Eglington and Mr. Roy. This is short correspondence and is printed herewith.

May 26, 1975

Jacques Roy, Esq.,  
Director, Legal Services,  
Department of Indian Affairs and  
Northern Development.

*Re: SOR/75-188, National Parks Camping Regulations,  
amendment*

Dear Mr. Roy:

The above amendment was before the Committee at its meeting of May 22nd, and I instructed to inquire of you the reason for the additional discretion given to the Superintendent by the amendment to cancel a camping permit which has already been issued.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

February 9, 1976.

G. C. Eglington, Counsel,  
Standing Joint Committee on Regulations  
and Other Statutory Instruments.

[Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien. Monsieur le Conseiller, êtes-vous d'accord avec la position de M. Baldwin dans ce cas?

**M. Eglington:** Oui. Si le Parlement a décidé que la divulgation des renseignements devait être faite par le Registraire, je ne pense pas que ce soit à la Couronne à établir d'autres règles.

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien. Le comité est-il d'accord? Il semble que oui.

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. McCleave):** D'accord. Merci.

Avant de passer à la prochaine question, monsieur le coprésident, peut-être que vous pourriez faire rapport au comité au sujet des discussions que nous avons eues avec M. Basford à la suite de la requête ou de la demande faite par le comité pour rencontrer le ministre de la Justice. Nous voulons ainsi discuter avec lui de cette question des avis juridiques et des difficultés que nous rencontrons dans ce domaine.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Si je comprends bien, vous et moi, nous devons le rencontrer demain, à 12 h 25.

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui, c'est ce que je comprends. Le Ministre reconnaît que nous sommes ici en face d'un problème et nous pouvons donc dire qu'il sympathise, jusqu'à un certain point, avec nous. Je ne sais pas si nous trouverons une solution, mais la semaine prochaine nous serons en mesure de vous faire rapport à nouveau. Merci.

Nous avons ensuite comme affaire à traiter ce matin DORS/75-188, Règlement sur le camping dans les parcs nationaux. Modification. Cette affaire nous a été présentée le 22 mai 1975 pour la première fois et nous avons ici une correspondance échangée entre M. Eglington et M. Raui. C'est très court et nous l'avons annexée.

Le 26 mai 1975

M. Jacques Roy  
Directeur du contentieux  
Ministère des Affaires indiennes et  
du Nord canadien.

**Objet:** DORS/75-188, Règlement sur le camping dans les parcs nationaux. Modification

Monsieur:

La modification ci-dessus a été soumise au Comité lors de sa réunion du 22 mai; je suis chargé de vous demander la raison du pouvoir supplémentaire conféré par la modification au surintendant d'annuler un permis de camping après l'avoir délivré.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington,  
Conseiller

Le 9 février 1976

G.C. Eglington, Conseiller  
Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires.



[Text]

SOR/75-188, *National Parks Camping Regulations, Amendment*

Dear Mr. Eglington:

With reference to your letter of May 26, 1975 I am instructed by the Directorate of Parks Canada that the reason for the additional discretion given to the Superintendent by the amendment to cancel a camping permit issued by him under section 4 was to prevent "individuals who already have accommodation in the park such as cottagers and cabin tent owners in National Parks from occupying campgrounds for extended periods while renting their own accommodation illegally to park visitors".

This could have been provided for specifically. However, a general discretion to cancel a permit was given where, in the opinion of the Superintendent, "it is necessary for the preservation, control or management of the Park" because there can arise many situations where it is necessary to do so, such as forest fires, breakdown of camping facilities, lack of water or sanitary facilities, unforeseen requirements to use the camping area for Park purposes or other such reasons.

Yours sincerely,

Jacques Roy,  
Director, Legal Services.

**Mr. Eglington:** When this matter was first before the Committee, it was decided to enquire why the discretion was thought to be necessary. The Committee, I think, recognized that it was quite likely that discretion would be necessary in the circumstance, and I think that the explanation received justifies the discretion in these circumstances.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, what does this discretion have to do with the power given to the superintendent?

**Mr. Eglington:** The amended regulation provides that the superintendent might refuse to issue a camping permit; or, having issued it, he might cancel it at any time where in his opinion it is necessary so to act for the preservation, control or management of the park.

**Mr. Robinson:** I know; that is exactly what I am saying. The phrase used is "necessary for the preservation, control or management of the Park". How could you say that renting your premises to somebody else has anything to do with that section?

Maybe what you are doing is wrong in that you are trying to get two premises from the park and you rent one of them. Why could that not be made a special offence or related to differently?

• 1120

**Mr. Eglington:** I think it goes to control and management of the park, and Mr. Roy admits it could have been provided for specifically, but they were also anxious to provide against other situations that it was difficult to specify. We could, perhaps, suggest to them that they make that ban specific, but they would still want the discretion to cover the other situations.

[Interpretation]

DORS/75-188, *Règlement sur le camping dans les parcs nationaux—modification*

Monsieur,

Suite à votre lettre datée du 16 mai 1975, la direction générale de Parcs Canada m'a demandé de vous faire savoir que la raison pour laquelle la modification accordait au surintendant, le pouvoir discrétionnaire additionnel d'annuler un permis de camping délivré par lui en vertu de l'article 4 était d'empêcher des personnes qui disposaient déjà dans les parcs nationaux d'installations telles que des chalets ou des tentes à éléments rigides d'occuper des terrains de camping pendant des périodes prolongées alors qu'ils louent illégalement leurs installations à des visiteurs du parc.

Cette précision aurait pu être mentionnée. Toutefois, on a accordé le pouvoir discrétionnaire général d'annuler un permis dans les cas où, selon le surintendant, cette décision était «nécessaire à la conservation, la surveillance et l'administration du parc» parce qu'il peut survenir une foule de situations où cette décision s'impose: par exemple, des feux de forêt, un mauvais fonctionnement des installations de camping, une pénurie d'eau ou d'installations sanitaires, un besoin imprévu de laisser le terrain de camping à la disposition du parc ou d'autres raisons semblables.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le directeur du contentieux  
Jacques Roy

**M. Eglington:** A l'origine, lorsque cette affaire a été portée devant le Comité, on avait voulu savoir pourquoi on jugeait nécessaire un pouvoir discrétionnaire, et le Comité a reconnu qu'un tel pouvoir était nécessaire dans les circonstances. Je crois que l'explication reçue le justifie.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Robinson.

**M. Robinson:** Je ne vois pas ce que ce pouvoir discrétionnaire a à faire avec le pouvoir donné au Surintendant.

**M. Eglington:** Le règlement modifié prévoit que le Surintendant peut refuser de fournir un permis de camping ou qu'après l'émission de celui-ci, il peut l'annuler si, à son avis, il est indiqué d'agir ainsi pour préserver, contrôler ou gérer le parc.

**M. Robinson:** Oui, je sais, c'est ce que je dis mais la phrase utilisée est la suivante: «nécessaire à la conservation, la surveillance et l'administration du parc». Comment expliquez-vous que la location d'installations tombe sous le coup de cet article?

Peut-être que vous avez tort de chercher à obtenir deux installations dans le parc afin d'en louer une vous-même à quelqu'un d'autre. Est-ce qu'on ne pourrait pas faire de cette action, une infraction distincte ou en faire une action qu'on traiterait d'une façon différente?

**M. Eglington:** Nous en revenons à la surveillance et à l'administration du parc et M. Roy indique qu'on aurait pu prévoir ce cas séparément, mais qu'on avait voulu tenir compte de tellement d'autres situations que ce n'était pas facile à spécifier. On pourrait peut-être leur proposer d'établir l'interdiction d'une façon définie, mais cela leur laisserait encore la possibilité de s'occuper d'une façon discrétionnaire des autres situations.

[Texte]

**Mr. Robinson:** Yes, I see nothing wrong with that section, that discretionary power, except that it does not seem to apply to the example he has given.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Is this not, Mr. Eglington and Mr. Robinson, within the managerial discretion of the people who are operating the national park? It seems to me, looking at the correspondence and the answer, which I thought was pretty reasonable, to be something that should be within the right, or the management, of a person who is operating something. Surely none of us here is this room are going to try to operate national parks or try to operate anything, right? Are we not stuck with something we decided a long way back, that we were never here to manage things in other ways? We could make suggestions, we can put our views on record and the like, but we are not really in the business of operating national parks.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mr. Robinson seems to suggest that this particular thing is not covered by the words "the preservation, control or management." I should have thought it was covered by "management," and possibly by "control." "Preservation," it does not look as if that would apply, but "management and control" . . .

**The joint Chairman (Mr. McCleave):** In any event, we have one rule that if somebody has a doubt when we have had our discussion it will be followed up.

**Senator Godfrey:** Except that surely if you have to issue permits to manage a park properly you should be able to cancel the permit. Is not that just analogous, if they are being misused in some way?

**Mr. Robinson:** That is the qualification, of course.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I guess probably, Mr. Chairman, I should ask, should the issue be pursued further or are we satisfied, reasonably, with what has been given to us?

**Mr. Robinson:** The only point I was making is that the example did not seem to be in accordance with the power. It seems to me there is nothing wrong with renting two different places in the park and then subletting one, unless there is a regulation against it. That is all.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** He says here, "illegally," renting their own accommodation "illegally" to park visitors. That made me wonder whether there was something else that would look after this. If it is illegal, presumably there is some means of dealing with that apart from discretionary power of the superintendent.

**Mr. Eglington:** As I recall the regulations, the sanction for the illegal renting of accommodation would be the renovation of that permit, and not the other permit. We have two sites and two permits.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Is there then, Mr. Robinson or Mr. Eglington, any reason why we should ask the department to reply further to the discussion we have just had?

**Senator Godfrey:** I am sorry, I do not understand Mr. Eglington's last comment.

[Interprétation]

**M. Robinson:** Je ne vois absolument rien de mal dans ce pouvoir discrétionnaire, mais il ne semble pas s'appliquer à l'exemple fourni.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Eglington et M. Robinson, est-ce que cette façon de procéder relève du pouvoir discrétionnaire de gestion des directeurs du parc national? Il me semble, d'après la correspondance, et la réponse qui me paraît assez raisonnable, que ce droit appartient à la personne qui exploite ou dirige quelque chose. Nous n'avons aucunement l'intention ici de gérer nous-mêmes les parcs nationaux ou autre chose, n'est-ce pas? Ne sommes-nous pas liés par une décision, prise il y a très longtemps, de ne jamais changer la gestion? Nous pouvons faire des propositions, mais ce n'est pas notre affaire de nous occuper de la gestion des parcs nationaux.

**Le coprésident (Le sénateur Forsey):** M. Robinson semble laisser entendre que la gestion n'est pas englobée par les termes: «conservation, surveillance et administration». Je pensais que cela était «couvert» par le mot «administration» et peut-être aussi par les mots «surveillance» et «conservation». Il ne semble pas que ces derniers mots s'y appliquent, mais les termes «surveillance et administration» . . .

**Le coprésident (M. McCleave):** De toute façon notre règle ici c'est que, si quelqu'un doute encore de la solution après que nous en ayons discuté, nous continuerons l'étude de cette affaire.

**Le sénateur Godfrey:** Sauf que si vous devez émettre des permis pour administrer un parc d'une façon convenable, vous devriez aussi pouvoir les annuler. Est-ce que vous ne pensez pas que la situation est analogue à un abus?

**M. Robinson:** Naturellement, c'est implicite.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je dois donc demander, monsieur le président, si nous devons poursuivre cette affaire ou si nous sommes assez satisfaits de la réponse qui nous a été fournie?

**M. Robinson:** Tout ce que j'indiquais, c'était que l'exemple ne semblait pas approprié, car je ne vois rien de mal à louer deux installations différentes dans le parc et en sous-louer une, à moins qu'il y ait un règlement qui l'interdise. C'est tout.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous avons dit ici: «illégalement», donc louer illégalement leurs propres installations à des visiteurs du parc. Je me demande s'il n'y aurait pas une autre règle qui s'appliquerait car, lorsqu'une action est illégale, probablement qu'il y a un moyen d'en traiter autrement qu'en faisant appel au pouvoir discrétionnaire du surintendant.

**M. Eglington:** Si je me souviens bien des règlements, la sanction pour louer illégalement une installation serait la révocation de ce permis en particulier et non pas de l'autre. Il y a deux installations et deux permis en cause.

**Le coprésident (M. McCleave):** Y a-t-il alors des raisons, monsieur Robinson ou monsieur Eglington, pour que nous demandions au ministère de donner d'autres détails à la suite de la discussion que nous venons de tenir?

**Le sénateur Godfrey:** Je m'excuse, je n'ai pas saisi la dernière remarque de M. Eglington.



[Text]

**Mr. Eglington:** I took the explanation that was given to me, of a person who already had a site within the park then proceeded to take another one and then he would sublet one of those two sites. As I recall the regulations, the sanction against illegal subletting was the revocation of the permit; but that would still leave this person who was doing it with one valid permit subsisting. I took this discretion to be directed towards being able to take both permits away.

**Senator Godfrey:** No. It says:

... who already have accommodation in the park, such as cottagers ...

I presume cottagers are in under some form of lease, not as a permit, and you do not want, as it so often happens around summer places, that people will move out during the busy season into the back garage or camp out so that they can rent at excessive prices.

**Mr. Eglington:** This is probably right. Yes.

What is that I am to take up with ...

• 1125

**Senator Godfrey:** I do not think you should take up anything, myself.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Well, the question of the subletting seems to be up in the air a bit but I gather that nobody is really ...

**Mr. Robinson:** Why do we not just ask them if it is possible to rent more than one accommodation or is it possible also to sublet. Maybe it would clear the whole thing up, I do not know. It is just ambiguous to me.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Well, Mr. Robinson has doubts about the subletting provision and I think, therefore, that we are bound by the rules that we have always followed, and that could be pursued.

**Senator Godfrey:** It says right in the letter here:

... while renting ... illegally to Park visitors.

So it answers already the question that Mr. Robinson has asked.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** To sublet may not be an illegal act, though, Senator Godfrey. Am I not correct in that?

**Senator Godfrey:** In their opinion it is illegal. They have told us it is illegal. Do we then go back and say, "Will you repeat that statement? Is it legal or illegal?"

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** May I venture a suggestion—oh, I am sorry, Mr. Béchard.

**Mr. Béchard:** If they say that it is not allowed to sublet, it must be mentioned in the lease, first of all.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** May I venture a suggestion that we have not got the actual regulations before us. Perhaps counsel could merely come back next time with the regulations and tell us whether there is anything in it. Or have you got the regulations here? You have not, have you?

[Interpretation]

**M. Eglington:** D'après l'explication qui m'a été donnée, c'est-à-dire dans le cas où une personne disposait déjà d'une installation dans le parc et puis en obtenait une autre qu'elle sous-louait, la sanction, si je me souviens bien des règlements, pour la sous-location illégale est la révocation du permis. Mais cette personne continuerait à disposer d'un permis valable pour l'autre installation et j'avais cru comprendre que ce pouvoir discrétionnaire permettrait de retirer les deux permis.

**Le sénateur Godfrey:** Non. Il est indiqué:

... qui disposait déjà dans les parcs nationaux d'installations telles que des chalets ...

Je suppose que ces personnes qui disposent de chalets ont un bail et non pas un permis, et vous ne voulez pas, comme cela se produit trop fréquemment dans les endroits de villégiature d'été, que ces gens quittent leurs chalets pendant la saison touristique pour aller vivre dans leurs garages derrière la maison ou camper dehors afin de pouvoir faire payer des locations excessives pour leurs installations.

**M. Eglington:** C'est probablement vrai.

Par conséquent quelle est la question que vous voulez que je soulève auprès ...

**Le sénateur Godfrey:** Je ne pense pas que vous devriez vous en occuper.

**Le coprésident (M. McCleave):** Il semble que cette question des sous-locations soit un peu à l'ordre du jour mais je suppose que personne ne sait réellement ...

**M. Robinson:** Pourrait-on leur poser la question de savoir s'il est possible de louer plus qu'une installation et s'il est possible de sous-louer. Cela clarifierait peut-être cette question qui me paraît ambiguë.

**Le coprésident (M. McCleave):** M. Robinson semble douter qu'il existe des stipulations de sous-location et je pense que nous sommes liés par les règles que nous avons toujours suivies ...

**Le sénateur Godfrey:** C'est indiqué dans la lettre:

... alors qu'il loue illégalement aux visiteurs du parc.

Donc, cela répond à la question posée par M. Robinson.

**Le coprésident (M. McCleave):** Sous-louer n'est peut-être pas alors un acte illégal, sénateur Godfrey?

**Le sénateur Godfrey:** A leur avis, il s'agit d'un acte illégal. C'est ce qu'ils nous ont dit; allons-nous leur demander de le répéter, et de nous confirmer si cela est légal ou illégal?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Puis-je proposer ... Ah, je m'excuse, monsieur Béchard.

**M. Béchard:** S'ils disent qu'il est interdit de sous-louer, il faut alors tout d'abord que cette stipulation soit mentionnée dans le bail.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Me permettez-vous d'indiquer que nous n'avons pas ici les règlements devant nous. Peut-être que le Conseiller pourrait la prochaine fois nous apporter ces règlements et nous dire comment ils s'appliquent. Monsieur Eglington avez-vous quelque chose ici?

[Texte]

**Mr. Eglington:** No, I do not have them here.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Then, instead of pursuing this with the department, let counsel look up the regulations and come back and deal with the point Mr. Robinson has raised.

**Mr. Eglington:** But I must confess that I am not really sure what point it is that Mr. Robinson has raised.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** He has raised the question of the subletting.

**Mr. Eglington:** If Mr. Robinson wants to raise this particular heinous crime of illegal subletting, do you think that that should be a specific ground for cancelling the permit?

**Mr. Robinson:** I am wondering if it is.

**Mr. Béchard:** Do you want to sublet?

**Mr. Robinson:** I see nothing wrong with subletting, no.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Perhaps, Mr. Eglington, the best thing would be to send over the report of our proceedings and see what happens. So this will be, I gather, our decision.

Mr. Co-Chairman, we can turn then, I hope, to SOR/75-196, the Public Service Security Inquiry Regulations, which came before us on May 29 and November 13 of last year. There is a letter from Mr. Eglington to the Clerk of the Privy Council and a reply from Mr. Pitfield, and these are printed herewith, including Mr. Pitfield's addenda.

November 21, 1975

The Clerk of the Privy Council,  
Privy Council Office.

Re: SOR/75-196, Public Service Security Inquiry Regulations

Dear Mr. Pitfield:

Thank you for your letter of 4th September last and for the enclosures, each of which was considered by the Committee on 13th instant.

As a result of the Committee's deliberations I am instructed to put to you certain additional questions, the answers to which the Committee will take into consideration when it next deals with the Public Service Security Inquiry Regulations.

The Committee wishes to know . . .

1. When will the manner of handling the procedures, referred to on page 2 of your letter, in paragraph numbered one, be determined?
2. To whom would a recommendation for an inquiry now be made?

[Interprétation]

**M. Eglington:** Non, je ne les ai pas ici.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Alors plutôt que de continuer à discuter l'affaire avec le ministère, notre conseiller va chercher les règlements et nous les rapporter et nous traiterons de la question soulevée par M. Robinson.

**M. Eglington:** Mais je dois avouer que je ne sais plus exactement quelle est la question soulevée par M. Robinson.

**Le coprésident (M. McCleave):** Il se demande s'il est légal ou illégal de sous-louer.

**M. Eglington:** M. Robinson veut soulever ce crime épouvantable de sous-location illégale; pensez-vous que cela serait une raison suffisante pour annuler le permis?

**M. Robinson:** Je me le demande.

**M. Béchard:** Est-ce que vous voulez sous-louer quelque chose?

**M. Robinson:** Je ne vois rien de mal à faire des sous-locations.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Eglington, le mieux que nous puissions faire serait peut-être d'envoyer le compte rendu des délibérations et de voir ce qui va se produire. Donc c'est ce que nous décidons.

Monsieur le coprésident, nous pouvons alors passer je l'espère au DORS/75-196 qui se rapporte au règlement sur les enquêtes sécuritaires dans la Fonction publique et qui nous a été présenté les 29 mai et 13 novembre de l'an passé. Nous avons ici une lettre adressée par M. Eglington au Greffier du conseil privé ainsi que la réponse de M. Pitfield et ces documents sont imprimés ci-après, y compris le rajout de M. Pitfield.

Le 21 novembre 1975

Le greffier du Conseil privé  
Bureau du Conseil privé.

Objet: DORS/75-196, Règlement sur les enquêtes sécuritaires dans la Fonction publique

Monsieur,

Je vous remercie de nous avoir fait parvenir votre lettre datée du 4 septembre de même que les documents qui y étaient joints et qui ont tous été étudiés par le Comité, le 13 courant.

Suite aux délibérations du Comité, on m'a demandé de vous poser certaines questions additionnelles et le Comité étudiera ces réponses la prochaine fois qu'il abordera le sujet du Règlement sur les enquêtes sécuritaires dans la Fonction publique.

Le Comité désire savoir:

1. Quand établira-t-on la façon de déterminer la marche à suivre à laquelle vous faites allusion au premier paragraphe de la page 2 de votre lettre?
2. A qui faudrait-il maintenant adresser une recommandation pour qu'une enquête soit faite?



[Text]

3. Is it anticipated that, after the manner of handling of procedures has been finalized, a recommendation for an inquiry will be made to a different body or person from the present recipient of such a recommendation?
4. In drawing the Regulations under reference why was it decided to follow different patterns of procedures, and of safeguards for an officer subject to inquiry from those outlined in the speeches of Mr. Pearson and of Mr. Chevrier to the Committee of Supply on 23rd October 1963 and from those recommended by the Royal Commission on Security?
5. Has any officer of the Public Service been the subject of an inquiry conducted in accordance with the provisions of the Public Service Security Inquiry Regulations?
6. Have any officer who have been dismissed or moved to different positions for security reasons been denied any information as to the case against them, either before or after the making of the Public Service Security Inquiry Regulations?

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

December 15, 1975.

Mr. G. C. Eglington,  
Counsel,  
Standing Joint Committee on  
Regulations  
and Other Statutory Instruments,  
The Senate,  
Canada.

Dear Mr. Eglington:

I have received your letter of November 21 in which you pose a number of questions concerning the Public Service Security Inquiry Regulations. I thought it might be convenient for you if I responded by setting out the questions, and responses, on a separate sheet. I hope the Committee will find the attached helpful in its deliberations.

I would emphasize that, with respect to some aspects of the questions, precise response is not possible in the absence of a number of decisions that would need to be made by Ministers. Where I thought it would be of interest to the Committee, I have provided comments on some of the factors and options that seem to me to be involved. I trust that the unofficial nature of such remarks will be appreciated and respected. I look forward to learning about the further deliberations of the Committee concerning these Regulations, and will be particularly interested in any comments members might make with respect to the kinds of problems touched on in your questions and in my responses.

Yours sincerely,

[Interpretation]

3. Prévoit-on que lorsque la façon de déterminer la marche à suivre sera fixée, les recommandations concernant les enquêtes seront adressées à un organisme ou une personne autre que celui auquel elles sont actuellement adressées?
4. Dans la préparation du règlement mentionné ci-dessus, pourquoi a-t-on décidé de faire appel, dans le cas d'un fonctionnaire sur qui une enquête est menée, à des procédures et des garanties différentes de celles qui sont mentionnées dans les discours de MM. Pearson et Chevrier qui ont été prononcés devant le Comité des subsides, le 23 octobre 1963, et de celles qui ont été recommandées par la Commission royale sur la sécurité?
5. Un membre de la Fonction publique a-t-il déjà fait l'objet d'une enquête menée conformément aux dispositions du Règlement sur les enquêtes sécuritaires dans la Fonction publique?
6. A-t-on déjà refusé de donner à un fonctionnaire qui a été démis de ses fonctions ou muté pour des raisons sécuritaires des renseignements sur son cas, avant ou après l'adoption du Règlement sur les enquêtes sécuritaires dans la Fonction publique?

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le Conseiller  
G. C. Eglington

Le 15 décembre 1975

Monsieur G. C. Eglington  
Conseiller  
Comité mixte permanent  
des règlements et  
autres textes réglementaires.  
Le Sénat,  
Canada.

Monsieur,

J'ai bien reçu votre lettre du 21 novembre dans laquelle vous me posez certaines questions au sujet du règlement sur les enquêtes sécuritaires dans la Fonction publique. Afin de vous faciliter la tâche, j'ai cru bon d'inscrire les questions et les réponses sur une feuille séparée. J'espère que ce document sera utile au Comité lors de ses délibérations.

J'insiste sur le fait qu'on ne peut apporter de réponse précise à certaines questions sans tenir compte des décisions que doivent prendre les ministres. J'ai commenté les facteurs et les choix dont il était question dans votre lettre et ce, à chaque fois que cela pouvait intéresser le Comité. J'espère que l'on tiendra compte du caractère officieux de ces remarques et que l'on me tiendra informé des délibérations du Comité au sujet de ce règlement; j'aimerais aussi que les membres me fassent part de leurs commentaires sur les problèmes qui font l'objet de vos questions et auxquels j'essaie de répondre.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

[Texte]

P. M. Pitfield,  
Clerk of the Privy Council.

## 1. Question:

When will the manner of handling the procedures, referred to on page 2 of your letter, in paragraph numbered one, be determined?

## Answer:

I regret that I cannot provide a date. I think it might well be found that there is no need for a set of standing procedures (apart from those in the regulations themselves) to be followed in all cases, but that, within the framework of the legislation and regulations, process might be devised to suit individual situations as they arise. If past experience provides any guidance, it does not seem likely that there will be many cases where an inquiry is required. In view of this, and the fact that the circumstances are likely to vary greatly between individual cases, flexible informal arrangements, made as each case arises, might be considered to be most suitable.

## 2. Question:

To whom would a recommendation for an inquiry now be made?

## Answer:

A recommendation for an inquiry under section 7(7) of the Financial Administration Act would be made to the Governor-in-Council, and so would have to be made by a Minister. Nothing in the statute or regulations stipulates which Minister would make the recommendation. My personal view is that a recommendation would come from the Minister responsible for that part of the public service in which the person concerned was employed, or perhaps from the Prime Minister.

## 3. Question:

Is it anticipated that, after the manner of handling of procedures has been finalized, a recommendation for an inquiry will be made to a different body or person from the present recipient of such a recommendation?

## Answer:

If I understand the question correctly, I would not think that the matter of procedures for inquiries under section 7(7) of the Financial Administration Act is much related to the matter of the recipient of a recommendation for an inquiry. With respect to the latter, the Public Service Security Inquiry Regulations are clear: a recommendation for an inquiry must be made to the Governor-in-Council.

## 4. Question:

In drawing the Regulations under reference why was it decided to follow different patterns of procedures, and of safeguards, for an officer subject to inquiry from those outlined in the speeches of Mr. Pearson and of Mr. Chevrier to the Committee of Supply on 23rd October 1963 and from those recommended by the Royal Commission on Security?

[Interprétation]

P. M. Pitfield,  
Greffier du Conseil privé.

## 1. Question:

Quand établira-t-on la façon de déterminer la marche à suivre à laquelle vous faites allusion au premier paragraphe de la page 2 de votre lettre?

## Réponse:

A mon grand regret, je ne peux vous donner de date précise. On peut constater qu'il n'est pas nécessaire d'établir des procédures permanentes (à part celles qui sont mentionnées au règlement) qui doivent s'appliquer dans tous les cas, mais que dans le cadre des règlements et de la loi, on devrait plutôt établir les procédures d'après les cas qui nous sont soumis. D'après l'expérience passée, il semble que peu de cas exigent une enquête. Les circonstances varient suivant les cas et c'est pourquoi il serait sans doute préférable d'en arriver à des accords à la fois officiels et souples, pour chaque cas qui se présente.

## 2. Question:

A qui faudrait-il maintenant adresser une recommandation pour que l'enquête soit faite?

## Réponse:

Cette recommandation doit, conformément à l'article 7(7) de la Loi sur l'administration financière, être adressée par un ministre au gouverneur en conseil. Rien dans la loi ou le règlement ne désigne le ministre qui doit faire cette recommandation. La recommandation doit, à mon avis, être faite par le ministre responsable de la Division de la Fonction publique qui emploie le fonctionnaire qui est en cause, ou peut-être par le Premier ministre.

## 3. Question:

Prévoit-on que, lorsque la façon de déterminer la marche à suivre sera fixée, les recommandations concernant les enquêtes seront adressées à un organisme ou à une personne autre que celui auquel elles sont habituellement adressées?

## Réponse:

Si je saisis bien le sens de votre question, je ne crois pas que les procédures fixant la façon dont doivent être faites les enquêtes en vertu de l'article 7(7) de la Loi sur l'administration financière aient quelque chose à voir avec l'organisme ou la personne à qui est adressée une recommandation concernant les enquêtes. A cet égard, le règlement sur les enquêtes sécuritaires dans la Fonction publique est très précis: la recommandation concernant les enquêtes doit être adressée au gouverneur en conseil.

## 4. Question:

Dans la préparation du règlement mentionnée ci-dessus, pourquoi a-t-on décidé de faire appel, dans le cas d'un fonctionnaire sur qui l'enquête est menée, à des procédures et des garanties différentes de celles qui sont mentionnées dans les discours de MM. Pearson et Chevrier, qui ont été prononcés devant le Comité des subsides le 23 octobre 1963 et de celles qui ont été recommandées par la Commission royale sur la sécurité?



[Text]

Answer:

The procedures announced by Prime Minister Pearson in 1963 remain in effect in all respects except with respect to the final review before dismissal of a public servant. In this respect the main difference is the fact that the 1963 arrangement provided for an internal review by a group of senior public servants, authorized by the government, while the Financial Administration Act requires a review by a Commissioner appointed by the Governor-in-Council under legislative authority, who would conduct the inquiry within the requirements of regulations made by the Governor-in-Council. As you know, in announcing the procedures in 1963, Mr. Pearson emphasized the goal of providing as much protection as possible to the individual. I would suggest that the provision in section 7(7) of the Financial Administration Act (enacted in the 1966-67 session), and the regulations made pursuant thereto, strengthen the element of protection for any public servant in a situation where dismissal might be considered necessary on security grounds.

With respect to the recommendations of the Royal Commission on Security, the great difference between the security review procedure recommended therein, and that provided in the Public Service Security Inquiry Regulations, is the fact that the Royal Commission favoured a security review board that would deal not only with security problems involving employment in the public service, but also, in relation to immigration and citizenship. Subsequent study of the possibility of establishing a security review board along the lines recommended by the Royal Commission has resulted in the identification of a number of problems, complexities, and possible disadvantages in such an arrangement, in the light of which work is continuing. In the meantime, there is obvious advantage in having in place the regulations under section 7(7) of the Financial Administration Act, to provide for problems that might arise in the public service.

## 5. Question:

Has any officer of the Public Service been the subject of an inquiry conducted in accordance with the provisions of the Public Service Security Inquiry Regulations?

Answer:

No.

## 6. Question:

Have any officers who have been dismissed or moved to different positions for security reasons been denied any information as to the case against them, either before or after the making of the Public Service Security Inquiry Regulations?

Answer:

Perhaps I may be permitted to limit the time frame of my response to the period since the 1963 statement of security policy. In that period, no public servant has been dismissed for security reasons. In other cases, any action taken on security grounds that might adversely affect a public servant has been within the provisions of Mr. Pearson's statement. As you know, that statement set out a requirement to inform a person when security or reliability was in doubt and might have to involve dismissal. The employee was also to be told everything possible of the

[Interpretation]

Réponse:

Les procédures exposées par le Premier Ministre Pearson en 1963 sont toujours appliquées, sauf en ce qui a trait au dernier examen qui est entrepris avant la démission d'un fonctionnaire. La seule différence réside en ce que l'accord de 1963 prévoyait un examen interne, effectué par un groupe de hauts fonctionnaires nommés par le gouvernement, tandis que la Loi sur l'administration financière stipule que l'examen doit être effectué par un commissaire nommé par le gouverneur en conseil, en vertu d'un pouvoir législatif, qui effectuerait l'enquête en se conformant au règlement énoncé par le gouverneur en conseil. Comme vous le savez, M. Pearson, en annonçant ces procédures en 1963, a mis l'accent sur la protection dont doit bénéficier le particulier. Je pense que la disposition qui se trouve à l'article 7(7) de la Loi sur l'administration financière (adoptée au cours de la session 1966-67) et le Règlement qui a été adopté par la suite, insistent sur la protection dont doit bénéficier un fonctionnaire, lorsqu'il se voit forcé de démissionner pour des raisons de sécurité.

En ce qui a trait aux recommandations faites par la Commission royale sur la sécurité, la grande différence entre la procédure d'examen sécuritaire recommandée dans cette loi et celle prévue au règlement sur les enquêtes sécuritaires dans la Fonction publique, réside dans le fait que la Commission royale favorisait plutôt la création d'un conseil chargé de l'examen sécuritaire qui ne s'occuperait pas uniquement des problèmes de sécurité dans le domaine de l'emploi dans la Fonction publique, mais qui se pencherait aussi sur les questions relevant de l'immigration et de la citoyenneté. L'étude d'une telle solution visant à établir un conseil chargé de l'examen sécuritaire d'après les recommandations de la Commission royale, a révélé l'existence d'un certain nombre de problèmes complexes et d'inconvénients qui résulteraient de cette méthode, et c'est dans ce sens que l'étude est orientée. Entre-temps, il y aurait avantage à adopter le règlement conformément au paragraphe 7(7) de la Loi sur l'administration financière, afin de pouvoir résoudre les problèmes qui se posent dans la Fonction publique.

## 5. Question:

Un membre de la Fonction publique a-t-il déjà fait l'objet d'une enquête menée conformément aux dispositions du Règlement sur les enquêtes sécuritaires dans la Fonction publique?

Réponse:

Non.

## 6. Question:

A-t-on déjà refusé de donner à un fonctionnaire qui a été démis de ses fonctions ou muté pour des raisons sécuritaires des renseignements sur son cas, avant ou après l'adoption du Règlement sur les enquêtes sécuritaires dans la Fonction publique?

Réponse:

Si vous le permettez, je vais me limiter à la période qui a débuté en 1963, c'est-à-dire lors de la déclaration portant sur la politique de sécurité. Au cours de cette période, aucun fonctionnaire n'a été démis de ses fonctions pour des raisons sécuritaires. Par ailleurs, les mesures que l'on a prises et qui ont pu toucher certains fonctionnaires étaient conformes aux dispositions qui figuraient dans la déclaration de M. Pearson. Comme vous le savez, cette déclaration stipule que l'on doit informer une personne lorsqu'elle peut se voir forcée de démissionner pour des raisons de

[Texte]

reasons for the doubt, and be given opportunity to resolve it. These procedures have been followed. However, there is always the problem, where security is concerned, that some information cannot be provided, mainly because of the need to protect sources. This situation was acknowledged in Mr. Pearson's statement and is recognized in the Public Service Security Inquiry Regulations, particularly in section 6. I would point out that provision is made elsewhere in these Regulations for the Commissioner to have full access, and it would be his responsibility to assess the total reliability of the information, and its relevance in the light of his hearing of the comments of the individual concerned.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Eglington.

**Mr. Eglington:** Mr. Chairman, the questions and the answers, in a sense, stand on their own and members will want to consider them. But one point that I would like to emphasize is that since we started dealing with this first of all in May last, we are tending to lose sight of the wood for the trees. The original objections that were explored at the first Committee meeting in May went to the fact that there was no right in the officer who is under inquiry to cross-examine the deputy minister who preferred the allegation against him; there was no certainty that the officer under inquiry would ever know that the actual case was being made against him and that the ordinary rules of evidence did not apply to the hearing.

As a result of the first meeting, certain questions were addressed to Mr. Pitfield and answers received; and as a result of the consideration of those answers, a further series of questions have been dispatched off and a further series of answers received. While the answers are themselves explanatory and explain the background of what has gone on, they leave unresolved, and Mr. Pitfield has never really dealt with, the real burden of the Committee's original concerns.

We were told to look at Mr. Pearson's and Mr. Chevrier's statement, which we did; but none of that really goes to the objections to the procedure that is provided for in the present regulations. All we know now is that, essentially, if there is a security risk, the deputy minister will recommend to his minister who will recommend to the Governor in Council that there should be an inquiry, and that the Governor in Council will appoint an inquiry commissioner.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** It probably should be noted specifically for the record that nobody has been put on trial or put to blame for being a public security risk under their procedure. Am I correct in that, Mr. Eglington?

• 1130

**Mr. Eglington:** That is correct, apparently nobody has been proceeded with, which is not to say that in future somebody will not be proceeded with.

**Mr. Robinson:** It may be, Mr. Chairman, that the reason there is no procedure established is that there has never been any case.

[Interprétation]

sécurité ou de confiance. On doit aussi renseigner l'employé sur les raisons qui motivent une telle décision, et on doit lui donner la possibilité de se justifier. Ces procédures ont toutes été suivies. Cependant, dans le cas de la sécurité, il est toujours possible qu'on ne puisse divulguer certains renseignements, surtout lorsqu'il s'agit de protéger les sources. M. Pearson en a tenu compte dans sa déclaration et le Règlement sur les enquêtes sécuritaires dans la Fonction publique prévoit cette éventualité, en particulier à l'article 6. Je vous ferai remarquer que le règlement renferme une disposition qui permet au Commissaire d'avoir libre accès à tous les renseignements, et qu'il a la responsabilité de juger de leur véracité et de voir s'ils correspondent bien aux déclarations du fonctionnaire qui est en cause.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Eglington.

**M. Eglington:** Monsieur le président, toutes ces questions et réponses ont leur importance et les membres du Comité voudront les examiner, mais j'aimerais souligner que depuis que nous avons commencé à nous occuper de cette affaire, en mai, nous avons eu tendance à oublier le principal pour nous perdre dans les détails. Lors du premier examen en Comité, en mai, nous avons étudié cette objection qu'on avait eue à l'origine au fait que le fonctionnaire visé par l'enquête, n'avait pas le droit de contre-interroger le Sous-ministre qui avait porté l'accusation contre lui. Par conséquent, le fonctionnaire visé par l'enquête n'avait aucun moyen de savoir quelle accusation on portait, et les règles ordinaires de la preuve ne s'appliquaient pas à l'audience.

À la suite de cette première réunion, on a posé certaines questions à M. Pitfield et reçu des réponses. Après avoir étudié ces réponses, on a envoyé une nouvelle série de questions et on a reçu une autre série de réponses. Même si les réponses donnent des explications et font l'historique de l'affaire, notre première objection n'a reçu aucune réponse de la part de M. Pitfield et les inquiétudes du Comité sont toujours les mêmes qu'au début.

On nous dit d'examiner les déclarations faites par M. Pearson et M. Chevrier et c'est ce que nous avons fait; mais on ne trouve aucune réponse là-dedans à nos objections aux procédures prévues par les règlements actuels. Tout ce que nous savons maintenant c'est que s'il survient un danger pour la sécurité, le sous-ministre recommandera à son Ministre, et ce dernier recommandera au Gouverneur en conseil, de faire une enquête sécuritaire, et que le Gouverneur en conseil nommera un commissaire aux enquêtes.

**Le coprésident (M. McCleave):** Il vaut sans doute la peine de noter que personne n'a été traîné en justice ni blâmé pour avoir constitué un risque à la sécurité en vertu de cette modalité. Ait-je raison, monsieur Eglington?

**M. Eglington:** Vous avez tout à fait raison, il me semble que personne n'ait fait l'objet de telles poursuites, ce qui ne veut pas dire qu'à l'avenir la situation ne se présentera pas.

**M. Robinson:** Il se peut, monsieur le président, qu'aucune modalité ne soit établie tout simplement parce que jusqu'à présent aucun cas ne le justifiait.



[Text]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, that does not seem to me a very satisfactory situation. There is always a first time, and it seems to me we still are left somewhat in the air on this. And, incidentally, I would like some legal mind to explain to me what Mr. Pitfield is telling us in this second paragraph of his letter where he winds up:

I trust that the unofficial nature of such remarks will be appreciated and respected.

Is this a further variant of privilege, or what?

**Mr. Baldwin:** Where do we find that?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The letter of December 15, 1975, the second paragraph. He puts in a number of observations here. He says:

I have provided comments on some of the factors and options that seem to me to be involved.

I could not tell where his answers stopped and his comments began. And then he says:

I trust that the unofficial nature of such remarks will be appreciated and respected.

Now, where does that leave us? Are we supposed to be officially unaware of certain things here, or are these merely off-the-cuff observations which we cannot refer to again, or what?

**Mr. Eglington:** What you are not supposed to print, probably?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I am scared of a further extension of privilege. There are some surprising extensions, or what look to me like surprising extensions of privilege, and I want to be sure that we are not getting caught in some kind of trap here.

**Senator Godfrey:** Well, it is poorly drafted. There is a lot of gobbledegook in that sentence. He could have just simply stated, "I am giving my unofficial opinion."

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Can he do it as Clerk of the Privy Council?

**Senator Godfrey:** He is giving it. I suppose anybody commenting, if he is below the Minister. But I do not know what the hell he means by "and respected".

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** "And respected", Yes. What does he mean?

**Mr. Eglington:** Well, I suspect that perhaps he did not want his answers to appear in the proceedings. That may be it.

**Senator Godfrey:** Well, why did he not say so? That is no way to say: please do not publish this.

**Mr. Baldwin:** And on what basis?

**Senator Godfrey:** It is just bureaucratic gobbledegook, that is all.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** He did ask us for our opinions, in the last paragraph, so he is now going to receive them, I gather.

[Interpretation]

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Eh bien, cette situation ne me satisfait guère. Il y a toujours une première fois, et nous ne semblons pas avoir réglé la question. En passant, j'aimerais que quelqu'un m'explique ce que M. Pitfield essaye de dire dans le deuxième alinéa de sa lettre où il déclare:

J'espère que l'on tiendra compte du caractère officieux de ces remarques.

Est-ce qu'il s'agit là d'une autre variante du privilège?

**M. Baldwin:** Où cela se trouve-t-il?

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Dans le second alinéa de la lettre en date du 15 décembre 1975. M. Pitfield y fait quelques observations. Il déclare:

J'ai commenté les facteurs et les choix dont il était question dans votre lettre.

Il est difficile de voir où se terminent les réponses et où commencent les observations. Et c'est alors qu'il déclare:

J'espère que l'on tiendra compte du caractère officieux de ces remarques.

Qu'est-ce que cela signifie? Sommes-nous sensés être au courant officiellement de certaines choses ou alors s'agit-il simplement de remarques impromptues auxquelles nous ne pouvons plus faire allusion, ou alors quoi?

**M. Eglington:** Il s'agit probablement de remarques que l'on n'est pas censé imprimer.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Une autre extension du privilège m'effraie un peu. Il existe des extensions assez surprenantes, ou du moins ce qui me semble être des extensions de privilège étonnantes, et je veux m'assurer que nous ne serons pas pris au piège.

**Le sénateur Godfrey:** Eh bien, cette lettre est mal rédigée. Cette phrase est assez pompeuse. Il aurait pu déclarer simplement «Je vous fais part d'une opinion officieuse.»

**Le coprésident (M. McCleave):** A-t-il le droit de le faire en sa qualité de greffier du Conseil privé?

**Le sénateur Godfrey:** Il le prend. J'imagine que n'importe quel subalterne du ministre ferait de même. Mais je ne sais pas du tout ce qu'il veut dire par l'expression «and respected» dans la version anglaise.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** «And respected», en effet. Que veut-il dire par là?

**M. Eglington:** J'imagine qu'il ne voulait peut-être pas que ses réponses figurent au procès-verbal. C'est peut-être cela.

**Le sénateur Godfrey:** Eh bien, pourquoi ne l'a-t-il pas dit? Il s'y est mal pris pour dire: s'il vous plaît ne publiez pas ceci.

**M. Baldwin:** Et pour quelle raison?

**Le sénateur Godfrey:** C'est du «snobisme bureaucratique», voilà tout.

**Le coprésident (M. McCleave):** Il nous a demandé notre opinion dans le dernier alinéa, et j'imagine qu'il en sera mis au courant.

[Texte]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I just wanted to make sure that he is not going to mount his high horse and say; you should not have referred to that; I told you to respect the unofficial nature.

**Senator Godfrey:** Might I suggest that we give him Gowers' book on *Plain Speaking* which was originally written for British civil servants but it could be applicable to ours as well.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I cannot help remembering that famous letter in which he said: I have got your letter, you will receive a further reply later. And that was marked "confidential". It is almost like saying "good morning, but do not publish it," "confidentially". And if he is going to do that, he might make difficulties for us if we make any reference to these things.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Well, I am sure that the nature of our observations will be drawn to his attention, but I do not know whether he would want to reply to them.

**Mr. Baldwin:** Mr. Chairman, before you leave this, there is a collateral issue.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Put it unofficially, Mr. Baldwin.

**Mr. Baldwin:** All right, I will raise it unofficially, and I hope you respect my confidence. But if you look at subsection 7 of the Financial Administration Act, the peculiar wording of it:

Nothing in this or any other act shall be construed to limit or affect the right or power of the Governor in Council.

You know, this comes close to the thing that we have been talking about before—what power or right exists per se in the Governor in Council which does not come from a statute. While of course I would be the last one to indicate that any employer who employs people must not have certain rights with regard to disemploying them, to use Mr. Pitfield's language, and that goes without saying—I am sure we will all agree with that—I cannot help but be a little concerned. This was one of the sections which was passed in, I think, 1966. I think we had a little discussion. I do not know whether we got into this point but apparently the Privy Council and the Governor have seen fit to ignore the proposals which were made by Mr. Olivier and included in the discussions of Mr. Pearson and Mr. Chevrier and others who were in the House some years ago. Instead of doing that they have inserted this clause or used this clause in the Financial Administration Act which seems to say we do not have to legislate, we have certain inherent rights. We will just indicate these rights and say that this act shall not be construed in any way as to limit our rights. I do not know whether it would be worthwhile to explore this in a letter to Mr. Pitfield asking if, in his opinion, the rights which are discussed in Clause 7(7) are inherent rights which the government has to deal with matter in this way and do not require legislation.

• 1135

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** We have a suggestion from Mr. Baldwin about a query that could be addressed to Mr. Pitfield as Clerk of the Privy Council. Is it agreed that this letter be addressed by Counsel or, should it be addressed by ourselves, Mr. Joint Chairman? I

[Interprétation]

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Je voulais simplement m'assurer qu'il ne montera pas sur ses grands chevaux en déclarant: vous n'auriez pas dû faire allusion à cela; je vous avais dit de respecter la nature officieuse de mes remarques.

**Le sénateur Godfrey:** Puis-je proposer de lui faire parvenir le livre de Gowers intitulé *Plain Speaking* destiné à l'origine aux fonctionnaires britanniques mais qui pourrait très bien s'appliquer aux nôtres.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Je ne puis m'empêcher de me rappeler la fameuse lettre dans laquelle il déclarait: J'ai reçu votre lettre, vous recevrez une réponse plus tard. Et cette lettre était «confidentielle». C'est comme si on disait «Bonjour, mais ne publiez pas cela» «confidentiellement». Et si c'est ce qu'il a l'intention de faire, il nous créera peut-être des ennuis si nous parlons de ces choses.

**Le coprésident (M. McCleave):** Eh bien, je suis persuadé que la nature de nos observations sera portée à son attention, mais je ne sais pas s'il voudra y répondre.

**M. Baldwin:** Monsieur le président, avant de passer à autre chose, j'aimerais soulever un point parallèle.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Faites-le officieusement, monsieur Baldwin.

**M. Baldwin:** Très bien, je soulève ce point officieusement et j'espère que vous respecterez mes confidences. Le paragraphe 7 de la Loi sur l'administration financière stipule:

Rien dans la présente ou quelque autre loi ne doit s'interpréter comme limitant ou modifiant le droit ou le pouvoir que possède le gouverneur en conseil

Vous savez, cela se rapproche beaucoup de ce dont nous parlions tout à l'heure—de quels pouvoirs ou de quels droits le gouverneur en conseil jouit-il en soi sans que ceux-ci lui soient conférés en vertu de la loi. Je serais évidemment le dernier à prétendre que tout employeur devrait ne pas jouir du droit de congédier ceux qu'il embauche—je suis persuadé que nous sommes tous d'accord là-dessus—mais je ne puis m'empêcher d'être un peu inquiet. Je pense qu'il s'agit de l'un des articles adoptés en 1966. Nous avons eu alors une petite discussion mais je ne sais pas si nous avons abordé ce sujet. Apparemment, le Conseil privé et le Gouverneur ont jugé bon d'ignorer les propositions présentées par M. Olivier et mentionnées dans les discussions de MM. Pearson et Chevrier ainsi que d'autres qui étaient en Chambre il y a quelques années. Au lieu de faire cela, ils ont ajouté à la Loi sur l'administration financière cet article qui semble signifier que nous n'avons pas à légiférer puisque nous avons certains droits inhérents. Nous allons simplement indiquer ces droits et dire que la loi ne devrait pas être rédigée de façon à pouvoir les limiter. Je ne sais pas s'il vaudrait la peine de le mentionner dans la lettre que nous envoyons à M. Pitfield pour lui demander si, à son avis, les droits dont il est question dans l'article 7(7) sont inhérents, autrement dit si le gouvernement peut traiter de ces questions ainsi sans adopter une loi.

**Le coprésident (M. McCleave):** M. Baldwin suggère que l'on envoie une demande à M. Pitfield, à titre de greffier du Conseil privé. Êtes-vous d'accord pour que cette lettre soit adressée par le conseiller juridique ou devrions-nous l'envoyer nous-mêmes, monsieur le coprésident? Donc le con-



[Text]

am just wondering. All right, if Counsel could do the spade work by drawing up a letter then you will find your Joint Chairmen always willing to sign it. Is this agreeable?

**Mr. Eglington:** Mr. Chairman, as I said in a recent letter to Mr. Ross, I do not mean to be unreasonable, merely insistent. What is to be done about the original objections to the procedure in the regulations, the absence of the right to cross examine, the fact that the inquired into officer may not know that there is a case against him and, the question of the rules of evidence?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Perhaps we could hold that one. There does not seem to be an immediate response to that. I think, because of our terms of reference which always refer to these regulations to us, we could keep that one open after we have received a response from Mr. Pitfield. It could be made the subject of a special investigation or discussion by the Committee if that is satisfactory.

**Mr. Robinson:** I thought, Mr. Chairman, that what he was saying was that there probably would not be any procedure in these matters or regulations established until such time as there was a case.

**Mr. Eglington:** No. He was referring there, Mr. Robinson, to the manner in which the case would get to the point where an Inquiry Commissioner is appointed. Once an Inquiry Commissioner is appointed, the Inquiry Commissioner will govern himself by the terms of these regulations, SOR 75-196. We inquired about what would have to happen to cause an Inquiry Commissioner to be appointed, and what procedure would be used to take a case from however it first began, suspicion I suppose, to the point where the Governor in Council appoint an Inquiry Officer.

**Mr. Robinson:** Well let us ask for the information once again then.

**Mr. Eglington:** Well he has given us that information.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** But there have been no cases.

**Mr. Eglington:** But he thinks it would come via the Deputy Minister to the Minister who would recommend to the Governor in Council the appointment of an Inquiry Officer.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Senator Godfrey.

**Senator Godfrey:** I cannot recall our original discussion of this but why should they be subject to the rules of evidence. My recollection is that the most general rule is an administrative one and not subject to rules of evidence. Why should this type of thing be subject to strict rules of evidence which, I might say, have been heavily criticized lately? We have a Law Reform Commission Report pointing out that the rules of evidence in such matters as hearsay and other things should be substantially changed. What was our thinking, why? I am right, am I not, that administrative bodies are ordinarily not subject to rules of evidence. Why should they be in this particular case?

**Mr. Eglington:** Well all I can say in answer to that is that on that day there were several matters that the Committee thought were dubious and should be inquired into and, the fact that the Commissioner was not obliged to conduct himself according to those rules in conjunction with the other aspects, it apparently struck the Committee as being something on which there should be an answer.

[Interpretation]

seiller juridique va préparer une lettre que vos coprésidents seront heureux de signer.

**M. Eglington:** Monsieur le président, comme je le disais récemment dans une lettre à M. Ross, je ne veux pas me montrer déraisonnable, simplement insistant. Que doit-on faire au sujet des premières objections quant à la procédure établie par le Règlement, l'interdiction de contre-interroger, le fait que la personne en cause peut ignorer qu'on fait enquête sur elle et, enfin, la question de la preuve?

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous pourrions peut-être retenir cela. On ne semble pas pouvoir répondre tout de suite à cela. étant donné notre mandat, on nous renvoie toujours ces règlements, nous pourrions réserver ce sujet jusqu'à ce que nous ayons reçu une réponse de M. Pitfield. Cela pourrait faire l'objet d'une enquête spéciale ou d'une discussion en Comité si cela convient.

**M. Robinson:** Je croyais, monsieur le président, qu'il voulait dire que les Règlements ne stipuleraient sans doute aucune procédure tant qu'un tel cas ne se serait pas présenté.

**M. Eglington:** Non. Il parlait de la façon dont un cas pourrait devenir suffisamment grave pour qu'un commissaire enquêteur soit nommé. Après sa nomination, ce dernier se laisse guider par le Règlement DORS/75-196. Nous avons demandé dans quelles circonstances un commissaire enquêteur serait nommé et quelle procédure serait suivie pour préparer la cause à partir du soupçon jusqu'au moment où le gouverneur en conseil nomme un commissaire enquêteur.

**M. Robinson:** Laissez-nous lui demander à nouveau.

**M. Eglington:** Il nous a déjà répondu.

**Le coprésident (M. McCleave):** Mais le cas ne s'est jamais produit.

**M. Eglington:** Mais il pense que le sous-ministre en ferait part au ministre qui recommanderait alors au gouverneur en conseil la nomination d'un commissaire enquêteur.

**Le coprésident (M. McCleave):** Sénateur Godfrey.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne me souviens pas de la première fois où nous en avons discuté mais pourquoi serait-il soumis aux règles de la preuve A ma connaissance, la règle la plus générale est de nature administrative et non soumise aux règles de la preuve. Pourquoi soumettrait-on de tels cas aux règles strictes de la preuve qui ont justement été fort critiquées récemment? Le rapport de la Commission de réforme du droit fait remarquer que les règles de la preuve dans les cas de oui-dire et d'autres choses du genre devraient être radicalement modifiées. Mais à quoi pensait-on? N'ai-je pas raison lorsque je dis que les organismes administratifs ne sont habituellement pas tenus aux règles de la preuve? Alors pourquoi devraient-ils l'être dans ce cas particulier?

**M. Eglington:** Je peux simplement vous répondre que ce jour-là le Comité a trouvé plusieurs questions douteuses et a décidé de faire enquête et, le fait que le commissaire n'est pas obligé de se conformer à ces règles pour les divers autres aspects a étonné le Comité au point qu'il a jugé nécessaire d'obtenir une réponse à ce sujet.

[Texte]

**Senator Godfrey:** I just wanted to put my ...

• 1140

**Mr. Baldwin:** Could I ask one question?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Baldwin.

**Mr. Baldwin:** Would such a commission, if established, be a tribunal or a board that would be susceptible to having its decision reviewed under the Federal Court Act, under Section 41, or, say, Section 28 of the act?

**Mr. Eglinton:** I would not think so, because all the commissioner does is make a report. He does not take a decision. The decision is taken by the Governor in Council and, of course, that is not reviewable under the Federal Court Act. And, as the regulations themselves make clear, the commissioner is not bound to conduct himself in a judicial fashion.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** In any event, we keep the issue open by your inquiry of Mr. Pitfield on the point that was raised earlier by Mr. Robinson.

All right, may we turn to SOR/75-413—Fishing Vessel Insurance Regulations? The commentary counsel is printed herewith.

## FISHING VESSEL INSURANCE REGULATIONS

### APPROPRIATION ACTS

P.C. 1975-1561

December 16, 1975

1. These extensive Regulations, an entire code governing the subject matter, have been made pursuant to a series of votes in Appropriation Acts, two of which are "dollar votes" (Vote 527 of Appropriation Act No. 6, 1956 and Vote L38b of Appropriation Act No. 1, 1971).

2. Provisions in the form of section 2(3) are not unusual. In the light of recent events it might be thought that they are unfair, or that the assumptions which underlie them no longer hold good.

3. Section 4(4) expressly authorizes the imposition of a service charge, presumably a euphemism for "interest". The amount of the rate is not expressed in the Regulations, but is left to the Minister's discretion. One wonders why it should be thought necessary to allow the Minister the power to set service charges varying from case to case, and why a standard or stated rate cannot be imposed in all cases of payment of premium in instalments.

4. Section 27 In the circumstances outlined, the Minister should be obliged to return the excess amount or the premium as the case may be.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** There are four points raised in the commentary. Number 1 is really an explanation. Yes, Miss Mayrand.

**Miss Lise Mayrand (Counsel to the Committee):** Yes, it is more than an explanation. It is also a criticism, of Section 4(4) especially, because it leaves a discretion for the imposition of a service charge. We do not know why. It is not standard. Why is it left open to the discretion of the Minister to impose it in cases that are different?

[Interprétation]

**Le sénateur Godfrey:** Je voulais simplement ...

**M. Baldwin:** Puis-je poser une question?

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Baldwin.

**M. Baldwin:** Si l'on met sur pied une telle commission, s'agira-t-il d'un tribunal ou d'un conseil susceptible de voir renverser ses décisions conformément à l'article 41 ou à l'article 28 de la Loi sur la cour fédérale?

**M. Eglinton:** Je ne le pense pas car le commissaire se contente de préparer un rapport. Il ne prend pas de décision. Celle-ci est prise par le gouverneur en conseil et n'est bien sûr pas susceptible d'être renversée aux termes de la Loi sur la cour fédérale. Comme l'indiquent clairement les règlements, le commissaire n'est pas tenu de se comporter comme un juge.

**Le coprésident (M. McCleave):** De toute façon, nous ne concluons rien puisque vous devez vous renseigner auprès de M. Pitfield sur la question soulevée par M. Robinson.

Bien, passons maintenant à DORS/75-413, Règlement sur l'assurance des bateaux de pêche. Nous insérons ici le commentaire de notre conseiller.

## RÈGLEMENT SUR L'ASSURANCE DES BATEAUX DE PÊCHE

### LOI DES SUBSIDES

C.P. 1975-1561

Le 16 décembre 1975

1. Ce règlement d'une grande envergure, constituant un code en soi dans le domaine en question, a été établi conformément à une série de crédits de lois portant affectation de crédits, notamment le crédit 527 de la Loi N° 6 de 1956 et Crédit L38b de la Loi N° 1 de 1971 portant affectation de crédits.

2. Les dispositions du paragraphe 2(3) ne sont pas inhabituelles. À la lumière des récents événements elles pourraient être considérées injustes et sans raison d'être.

3. Le paragraphe 4(4) autorise expressément l'imposition de frais de service, ce qui constitue sans doute un euphémisme du mot «intérêt». Le montant du taux n'est pas précisé dans le Règlement, mais est laissé à la discrétion du ministre. On se demande pourquoi un ministre devrait avoir le pouvoir de fixer les frais de service différemment selon le cas, et pourquoi une norme ou un taux fixe ne peut pas être imposé dans tous les cas de paiement de primes par versements.

4. Article 27 Dans les circonstances susmentionnées, le ministre devrait être tenu de retourner le montant excédentaire ou la prime selon le cas.

**Le coprésident (M. McCleave):** Il y a là quatre observations dont la première est en fait une explication. Oui, mademoiselle Mayrand?

**Mlle Lise Mayrand (conseillère du Comité):** Oui, c'est plus qu'une explication. C'est également une critique de l'article 4(4) qui laisse un pouvoir discrétionnaire dans la facturation des services. Nous ne savons pas pourquoi. Ce n'est pas normalisé. Pourquoi le ministre peut-il, à sa discrétion, l'imposer ou ne pas l'imposer selon le cas?



*[Text]*

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you, Miss Mayrand.

**Miss Mayrand:** And Section 27 too. I do not think the Minister should have the discretion to return the premium paid in excess. I think it should read "shall", instead of "may return".

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right. Perhaps we could turn to Section 27, which is on page 15 of the abstract. It reads:

27 If there

(a) an amount is paid in excess of a premium required to be paid under these Regulations, or

(b) a premium is paid and the Minister is of the opinion that the purpose for which the premium was paid has not been and cannot be fulfilled under these Regulations,

the Minister may return such amount, or such premium to the person or persons who paid it.

And you say, Miss Mayrand, that you think this is ...

**Miss Mayrand:** We should ask why it is "may".

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** ... an unacceptable sort of power to have ...

**Senator Godfrey:** ... "shall" return.

**Senator Forsey:** It should say "shall return."

**Senator Godfrey:** Otherwise he would be under an obligation to return it.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes, yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The owner will pay and the Minister says, "Well, all right, I will not ... at my discretion I say you do not get it back." That is all. Or he says, "Oh yes, you get back so much of it," or he says, "Yes, you get back all of it". The point is that if you paid for something that clearly you should not have paid for, or you have paid too much, you should get the whole excess back or you should get the whole thing back. There should not be any ministerial discretion in a matter like that. That was the point I thought was being made and I thought it was a most important one.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right.

**Senator Godfrey:** The word "shall" should be substituted for "may."

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right—and I think instead of saying all right I will say okay for a change. If Miss Mayrand could pursue this point, then, with the department and ask why that should not be provided in the regulations ...

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Question number 3 is an important one also, I think.

**Mr. Robinson:** Maybe we could suggest there, Mr. Chairman, that the service charge be established, that there be a standard rate, or give some reason why there is not.

*[Interpretation]*

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci, mademoiselle Mayrand.

**Mlle Mayrand:** Et de l'article 27 également. Je ne pense pas que le ministre devrait avoir loisir de retourner l'excédent payé. Je crois qu'il devrait plutôt être tenu de le faire.

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien. Peut-être pourrions-nous passer à l'article 27, à la page 15 du résumé ...

27. Lorsque

(a) le montant versé excède la prime que prescrit de payer le présent règlement, ou

(b) il y a paiement de la prime et le ministre est d'avis que l'objet du paiement de la prime n'a pas et ne peut pas être atteint aux termes du présent règlement,

le ministre peut remettre cette somme ou cette prime à la personne ou aux personnes qui l'ont versée.

Et vous déclarez, mademoiselle Mayrand, qu'à votre avis ceci ...

**Mlle Mayrand:** Nous devrions demander pourquoi il est stipulé que le ministre «peut».

**Le coprésident (M. McCleave):** —est un genre de pouvoir inacceptable ...

**Le sénateur Godfrey:** ... «devra» remettre.

**Le sénateur Forsey:** Ce doit être «peut remettre».

**Le sénateur Godfrey:** Sinon il serait obligé de le remettre.

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Le propriétaire paiera et le ministre déclarera: «Eh bien, d'accord, je ne ... Je peux vous déclarer que vous ne le récupérerez pas». Ou bien: «Oh oui, je vous remettrai cette portion». Ou encore: «Oui, je vous remettrai la totalité». J'ai toujours dit que si l'on a payé quelque chose que de toute évidence on n'aurait pas dû payer, ou que l'on a trop payé, il est normal de récupérer tout l'excédent ou toute la somme versée. Il ne devrait pas y avoir là de pouvoir discrétionnaire pour le ministre. Je crois que c'est ce que l'on voulait dire et c'est très important.

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien.

**Le sénateur Godfrey:** On devrait donc remplacer «peut remettre» par «remettra».

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien—au lieu de dire «d'accord» comme d'habitude, je vais dire «O.K.» à la modification. Si M<sup>lle</sup> Mayrand voulait poursuivre cela et demander au ministère si l'article ne pourrait être modifié ...

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** La question n° 3 est à mon avis très importante aussi.

**M. Robinson:** Peut-être pourrions-nous suggérer alors, monsieur le président, que le tarif soit fixé, normalisé, et que le ministère, s'il refuse, nous explique pourquoi.

[Texte]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes.

• 1145

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Then we turn to SOR/74-173, Mr. Joint Chairman, and SOR/75-404, the Coastal Fisheries Protection Regulations. Commentary by counsel is printed herewith.

## COASTAL FISHERIES PROTECTION REGULATIONS

### Coastal Fisheries Protection Act

P.C. 1974-605

December 15, 1975

Section 4(a) of the Coastal Fisheries Protection Act reads as follows:

"4. The governor in Council may make regulations

(a) for authorizing, by means of licences, permits or otherwise;

(i) foreign fishing vessels to enter Canadian fisheries waters for any purpose specified in the regulations, or

(ii) persons to do all or any of the things described in paragraphs 3(2)(a) to (e) or in subsection 3(3);"

Sections 7 and 12 of the Regulations constitute an authorization by means other than licences or permits, that is to say an authorization direct by regulation.

2. On its face section 12 of the Regulations would appear to be a complete negation of the policy inherent in the proclamation of fishing zones. Perhaps an enquiry should be directed to the Ministry of State, Fisheries and Marine, to ascertain why in the exercise of a legitimate dispensing power under the Coastal Fisheries Protection Act the fishing zones created by the Territorial Sea and Fishing Zones Act have effectively been suspended in the case of fishing vessels of the United States of America.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Two points?

**Miss Mayrand:** The first point is an explanation stating that in fact the Governor in Council may authorize by licence, permits or otherwise. In fact, in this instance the Governor in Council authorized by direct regulation.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Which is perfectly in order.

**Miss Mayrand:** In order.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right. Commentary number two, or point number two, rather.

**Miss Mayrand:** It is one of the acts that provide for dispensing power and it was exercised adequately, but I think that we should ask why, in fact, the United States are being allowed.

**Mr. Robinson:** That is what I was thinking. Why are U.S. vessels allowed in Canadian fishing zones at all?

[Interprétation]

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Oui.

**Le coprésident (M. McCleave):** Puis, nous passons à DORS/74-173, monsieur le coprésident, et à DORS/75-404, règlement sur la protection des pêcheries côtières. Nous insérons le commentaire de notre conseiller.

## RÈGLEMENT SUR LA PROTECTION DES PÊCHERIES CÔTIÈRES

### Loi sur la protection des pêcheries côtières

C.P. 1974-605

Le 15 décembre 1975

1. L'article 4(a) de la Loi sur la protection des pêcheries côtières se lit comme suit:

4. Le gouverneur en conseil peut établir des règlements

a) autorisant, par voie de licence ou de permis ou autrement,

(i) des bâtiments de pêche étrangers à pénétrer dans les eaux des pêcheries canadiennes à toute fin mentionnée dans les règlements, ou

(ii) des personnes à accomplir l'ensemble ou l'une quelconque des choses décrites aux alinéas 3(2)a) à e) ou au paragraphe 3(3);

Les articles 7 et 12 du Règlement constituent une autorisation par voie autre que l'émission de licences ou de permis, soit une autorisation émise directement par règlement.

2. De prime abord l'article 12 du Règlement semble nier complètement la politique inhérente à la proclamation des zones de pêche. Il faudrait peut-être mener une enquête au sein du ministère d'État, des pêches et de la marine afin de s'informer des raisons pour lesquelles, dans l'exercice d'un pouvoir de dispense légitime en vertu de la Loi sur la protection des pêcheries côtières, les zones de pêche établies par la Loi sur la mer territoriale et les zones de pêche ont été suspendues dans le cas des bateaux de pêche des États-Unis d'Amérique.

**Le coprésident (M. McCleave):** Deux remarques?

**Mlle Mayrand:** Tout d'abord une explication indiquant qu'en fait, le gouverneur en conseil peut autoriser, par voie de licence, de permis ou autrement... Or, dans ce cas, le gouverneur en conseil a autorisé directement par règlement.

**Le coprésident (Sénateur Forsey):** Ce qui est parfaitement admissible.

**Mlle Mayrand:** Oui.

**Le coprésident (M. McCleave):** Bien. Deuxième remarque.

**Mlle Mayrand:** C'est une des lois qui prévoit des pouvoirs de dispense, lesquels ont été convenablement exercés, mais je crois que nous devrions demander pourquoi en fait, les États-Unis reçoivent cette autorisation.

**M. Robinson:** C'est ce que je pensais. Pourquoi les navires américains sont-ils autorisés dans les zones de pêche canadiennes?



[Text]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right. The commentary by counsel is accepted and it is the will, I gather, of the Committee to find out the answer to this question under number two. Thank you.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** have we got SOR/75-404?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** SOR/75-404 is here, but I—oh, I am sorry. There is a commentary on that, too, and it is printed herewith, and the questions arising therefrom.

SOR/75-404

COASTAL FISHERIES PROTECTION REGULATIONS,  
amendment

Coastal Fisheries Protection Act

P.C. 1975-1562

*Explanatory Note*

The original Regulations contained no provision for the cancellation of a licence or permit once issued.

The cancellation provision now enacted is arbitrary and no opportunity to be heard is granted. However, the original grant of a licence or permit to be in or fish in Canadian fisheries waters is clearly a privilege, and any cancellation will necessarily fall upon fishing vessels not owned by Canadian citizens, or persons resident and domiciled in Canada or Canadian incorporated companies.

**Mr. Robinson:** We could ask why there is not an opportunity to be heard. I think that is really the problem.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right. I think that is probably a good point.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** That is what I was thinking.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you. So that shall be asked. Mr. Joint Chairman, SOR/75-493 and SOR/75-552, the Atlantic Crab Fishery Regulations. So this will give Atlantic crabs an opportunity to be heard. I am not going to say anything more at this point. The commentary, however, is printed herewith.

SOR/75-493

ATLANTIC CRAB FISHERY REGULATIONS

Fisheries Act

P.C. 1975-1885

February 10, 1976

SOR/75-493, SOR/75-552

*Criterion 13*

Subsections (1) and (2) of section 13 as contained in SOR/75-493 are inconsistent. While subsection (1) permits the fishing for, retaining, buying, selling and having in possession, and thus by implication the catching of a snow crab, in waters adjacent to the coast of Newfoundland that is 3¼ inches or more in width, subsection (2) commands the immediate return to the water of *any* snow crab caught in the waters adjacent to the coast of Newfoundland. It would be impossible to obey subsection (2) and have the benefit of subsection (1).

[Interpretation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien. Nous acceptons la remarque de notre conseiller et je crois que le Comité souhaite obtenir une réponse à ce sujet. Merci.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Avons-nous DORS/75-404?

**Le coprésident (M. McCleave):** DORS/75-404 est ici, mais je—oh! je suis désolé. Nous avons également un commentaire là-dessus que nous pouvons insérer ainsi que les questions qui en découlent.

DORS/75-404

RÈGLEMENT SUR LA PROTECTION DES PÊCHES  
CÔTIÈRES—Modification

Loi sur la protection des pêcheries côtières

C.P. 1975-1562

*Note explicative*

Le Règlement initial ne contenait aucune disposition relative à la suspension d'une licence ou d'un permis après son émission.

La disposition actuelle relative à la suspension est arbitraire et elle n'offre aucune possibilité d'être entendu. Cependant le fait d'accorder une licence ou un permis pour pénétrer à l'intérieur des eaux canadiennes ou y pêcher constitue nettement un privilège et toute suspension frapperait forcément les bateaux de pêche qui ne sont pas la propriété de citoyens canadiens ou de personnes résidant et domiciliées au Canada ou de sociétés canadiennes.

**M. Robinson:** Nous pourrions demander pourquoi il n'y a aucune possibilité d'être entendu. Je crois qu'en fait, c'est là qu'est le problème.

**Le coprésident (M. McCleave):** En effet, je crois que vous avez raison.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est ce que je pensais aussi.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci. Nous poserons donc la question. Monsieur le coprésident, DORS/75-493 et DORS/75-552, règlement de pêche du crabe de l'Atlantique. Voici donc pour les crabes de l'Atlantique une occasion de se faire entendre. Je n'ai rien à ajouter pour le moment, sinon que nous insérons ici le commentaire.

DORS/75-493

RÈGLEMENT DE PÊCHE DU CRABE DE L'ATLANTIQUE

Loi sur les pêcheries

C.P. 1975-1885

Le 10 février 1976

DORS/75-493, DORS/75-552

*Critère n° 13*

Les paragraphes (1) et (2) de l'article 13, tels qu'ils apparaissent dans le DORS/75-493, sont contradictoires. Alors que le paragraphe (1) permet de pêcher, de garder, d'acheter, de vendre ou d'avoir en sa possession et, par conséquent, de prendre un crabe des neiges mesurant trois pouces et trois quarts ou plus dans les eaux adjacentes à la côte de Terre-Neuve, le paragraphe (2) ordonne de remettre immédiatement à l'eau *tout* crabe des neiges pris dans les eaux adjacentes à la côte de Terre-Neuve. Il est impossible de se conformer aux paragraphes (2) et de bénéficier en même temps du paragraphe (1).

## [Texte]

Section 13 was amended by SOR/75-552 by deleting the words "caught in the waters adjacent to the coast of Newfoundland", thus making the section of general application. Consequently, the words "in the waters referred to in subsection (1)" should have been deleted from subsection (2), for there are now no waters mentioned in subsection (1) to which reference can be made. Even if the words "in the waters referred to in subsection (1)" were deleted the inconsistency between subsections (1) and (2) would remain, for subsection (2) would read:

(2) Any snow crab or any soft-shelled crab caught shall be returned to the waters immediately.

This should probably read:

(2) Any person catching a soft-shelled crab or a snow crab of less than three and three-quarter inches in width shall return the same to the water immediately.

or words to the like effect.

**Mr. Robinson:** I would suggest, Mr. Chairman, that the department consider redrafting the section to avoid the inconsistency pointed out by our counsel.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Is this agreed by the Committee?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes, and the surplus verbiage which remains at present.

**Mr. Baldwin:** It should have an awful effect on the crabs mentally, intellectually.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I am not saying the word but I gather that this is the will of the Committee.

SOR/74-77, and it deals with the Lobster Fishery Regulations, and commentary of counsel is printed herewith.

SOR/74-77

## LOBSTER FISHERY REGULATIONS

Fisheries Act

P.C. 1974-149

January 26, 1976

The Committee may wish to consider whether section 16 comes within one or more of criteria 4, 5(b) and 7. While it is true that suspension or cancellation follows only upon conviction of a violation of the very Regulations under which the licence is held, it is also true that a lobster fisherman's livelihood may be at stake, that the violation may have been trivial, that there are no criteria for determining when a licence should be cancelled rather than merely suspended, that there is no right for the fisherman to be heard or to show cause why the licence should not be either suspended or cancelled, and that no reasons need be given for the decision to suspend, to cancel or to take no action.

**Miss Mayrand:** The main point here is that the licence may be cancelled or suspended but there are no criteria to determine which decision will be taken. In this case, it can be quite important for the lobster fishermen.

## [Interprétation]

L'article 13 a été modifié par le DORS/75-552 en supprimant les mots «provenant des eaux adjacentes à la côte de Terre-Neuve» permettant ainsi l'application générale de l'article. Par conséquent, les mots «dans les eaux mentionnées au paragraphe (1)» auraient dûs être supprimés du paragraphe (2), car on ne parle plus d'eaux dans le paragraphe (1) auxquelles on peut se référer. Même si les mots «dans les eaux mentionnées au paragraphe (1)» étaient supprimés, la contradiction entre les paragraphes (1) et (2) demeurerait, car le paragraphe (2) se lirait comme suit:

«(2) Tout crabe des neiges ou tout crabe à carapace molle que l'on prend doit être immédiatement remis à l'eau.»

Ce paragraphe devrait probablement être rédigé comme suit:

(2) Toute personne ayant pris un crabe à carapace molle ou un crabe des neiges de moins de trois pouces et trois quarts de largeur doit immédiatement le remettre à l'eau.

ou bien avoir un libellé ayant le même effet.

**M. Robinson:** Je suggérerais, monsieur le président, que le Ministère envisage de revoir l'article en question pour remédier à l'incohérence soulignée par notre conseiller.

**Le coprésident (M. McCleave):** Le Comité est-il d'accord?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui, et le verbiage inutile qu'il contient actuellement.

**M. Baldwin:** Cela doit avoir une incidence effrayante sur les crabes, mentalement et intellectuellement.

**Le coprésident (M. McCleave):** Sans qu'il soit besoin de le répéter, je crois que c'est le vœu du Comité.

DORS/74-77, règlement de pêche du homard, et nous imprimons ici le commentaire de notre conseiller.

DORS/74-77

## RÈGLEMENT DE PÊCHE DU HOMARD

Loi sur les pêcheries

C.P. 1974-149

Le 26 janvier 1976

Le Comité voudra peut-être voir si l'article 16 relève de l'un des critères 4, 5(b) et 7. Même s'il est vrai que la suspension ou l'annulation d'un permis n'est effectuée qu'une fois la personne reconnue coupable d'avoir violé le règlement en vertu duquel le permis a été émis, il n'en reste pas moins que les moyens d'existence du pêcheur de homard sont en jeu, que l'infraction peut être tout à fait insignifiante, et qu'il n'existe pas de critère permettant de déterminer si l'on doit retirer un permis plutôt que de le suspendre, que le pêcheur n'a pas le droit d'être entendu ou d'alléguer des motifs infirmant la suspension ou le retrait, et que la décision de suspendre ou d'annuler un permis ou de ne prendre aucune mesure n'a pas besoin d'être motivée.

**Mlle Mayrand:** L'essentiel ici, est que le permis peut être annulé ou suspendu, mais aucun critère ne détermine quelle décision sera prise. Ceci peut être très important pour les pêcheurs de homard.



[Text]

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, I would suggest that the criteria be provided to determine cancellation or suspension of a licence as well as the other queries made by counsel.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I suppose at this point I have to plead a special interest because about two dozen rather irate people approached me over the last couple of months dealing with this problem of the lobster fishery in my own district, and I know that all other members from the Maritimes, or Atlantic Canada, are having exactly the same problem. I am sure Mr. Béchard—no. I guess in Quebec that . . .

**Mr. Béchard:** We had that for a long time.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes. You reached some kind of peaceable solution but certainly in the three Maritimes and Newfoundland, this is one of the great issues of the day. Could I ask that, perhaps with the commentary here that is printed, we leave it as an open issue? I would like to draw this to the attention of the other 31 members of Parliament from Atlantic Canada and see if they want to come before us and make representation.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** But meanwhile, should Counsel take up the points that are mentioned here or leave the whole thing open for the time being?

• 1150

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Well, I know that the members from Atlantic Canada—though I myself was not a part of that delegation—had met with Mr. Leblanc concerning the operation of the regulations. I also know that in some way appeal committees have been set up, but they are establishing rules as to the operation of this thing that really, as far as I can see, exist outside the legislation and the regulations, a sort of hit-or-miss effort. Although one cannot quarrel with the fact that they are trying to do their decent best, one can quarrel with the fact that perhaps this is not within what legislation has been set up.

This is the thing that bothers me more than anything else about the endeavour. There are no ground rules really for dealing with this problem, which can be a very, very serious one. When you tell a fellow that he cannot earn himself a couple of thousand dollars a year by engaging in the lobster fishery, then you are knocking out what may be a very vital part of that person's livelihood.

**Mr. Eglington:** There is, Mr. Chairman, I think possibly quite a distinction between the sort of problem that complaints have been made about and the problem under Section 16 of these regulations. These regulations provide for suspension or cancellation upon conviction of violation of the regulations and not the refusal for a new lobster licence on grounds of over-fishing or on some other policy. Now it may well be that the procedure by which the Minister determines whether he will suspend or whether he will cancel or whether he will do neither are attended by the same hearings or officers making decisions as is the policy decision not to renew licences. But I think there is a difference between the two.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I thought that the complaints we heard about before, Mr. Joint Chairman, were complaints really on a matter of policy which, after all, is not our pigeon. In here we have something very specific under the regulations that appears to conflict with one or more of our own criteria. As counsel says, this is after a conviction of a violation of regulations, which is not

[Interpretation]

**M. Robinson:** Monsieur le président, je suggère que l'on nous fournisse les critères de décision dans l'annulation ou la suspension d'un permis et que l'on réponde aussi aux autres questions posées par notre conseiller.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je crois qu'ici il faudrait que l'on s'y intéresse particulièrement car ces derniers mois, j'ai reçu une vingtaine de plaintes portant sur la pêche aux homards dans ma propre circonscription et je sais que tous les autres députés des Maritimes, ou de la région de l'Atlantique, font face au même problème. Monsieur Béchard, certainement—non. Je devine qu'au Québec, . . .

**M. Béchard:** Cela fait longtemps.

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui. Vous êtes parvenu à une forme de solution, mais il est évident que dans les trois provinces maritimes et à Terre-Neuve, c'est l'un des grands problèmes actuels. Pourrais-je demander, vu que l'observation est ici consignée, de réserver la question? J'aimerais attirer sur ce point l'attention des 31 autres députés de la région de l'Atlantique et savoir s'ils aimeraient venir nous exprimer leurs vues.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Mais, en attendant, est-ce que notre conseiller devrait relever les points mentionnés ou les laisser en suspens?

**Le coprésident (M. McCleave):** Je sais que les députés de la région de l'Atlantique—bien que je ne sois pas parmi les délégués—ont discuté avec M. Leblanc l'application des règlements. Je sais également que des comités d'appel ont été de quelque façon constitués; mais ils établissent des règlements sur une activité indépendante de la loi et des règlements d'un effet incertain. Bien qu'on ne puisse leur reprocher de faire de leur mieux, on peut peut-être objecter que ce n'est pas conforme à la loi.

C'est ce qui me préoccupe le plus. Il n'y a pas de règle élémentaire sur laquelle se fonder ce qui peut beaucoup aggraver la situation. On peut faire grand tort à la personne qui en tire son gagne-pain, quand on lui enlève le droit de gagner quelques milliers de dollars par année à pêcher le homard.

**M. Eglington:** J'estime, monsieur le président, qu'il serait peut-être bon d'établir une distinction nette entre les plaintes entendues et les problèmes qui se posent en vertu de l'article 16 de ces règlements. Ces règlements prévoient la suspension ou l'annulation par suite d'une condamnation pour violation des règlements, et non pas le refus d'émettre une licence pour la pêche au homard dû à l'épuisement des ressources ou en conformité d'une politique. Il est toutefois possible que la procédure selon laquelle le Ministre détermine si la licence sera ou non suspendue ou annulée soit celle suivie par les fonctionnaires qui décident de ne pas renouveler une licence. J'y vois une différence.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** J'avais pensé, monsieur le président, que les plaintes visaient la politique qui n'est pas de notre ressort. Nous avons observé que certains points du Règlement semblaient en contradiction flagrante avec certains de nos critères. Comme nous l'a signalé notre conseiller, la décision suit une condamnation pour infraction aux règlements, et ce n'est pas ce que j'avais compris

*[Texte]*

what I understood was involved in that matter you referred to before and that I gather you are referring to now, about the chaps who do lobster fishing part-time.

**Mr. Eglington:** On the other hand if the department has documents—I will just call them documents—in accordance with which the decisions have been taken, we should perhaps try to see those and determine whether they are statutory instruments or not.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes, on looking at it again I have to stand corrected and apologize to the Committee for raising something that perhaps lies in the future of our discussions. But knowing lobster fishermen and other fishermen as I do—and I am sure other members would agree with me—that if they are out to make a living, they are going to be out to make that living. The fish or the lobsters are there to be caught and damn the regulations that stand in the way of it.

**Mr. Bécharde:** Mr. Chairman, we have this afternoon a meeting of the Fisheries Committee and that...

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** So the matter will be followed up there. Thank you, Mr. Bécharde.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I was really going to suggest that without prejudice at all to this other, and leaving the thing open for any purposes the Co-Chairman has in mind, we might follow up on this thing now, which appears to be clearly within our terms of reference. It does not in the least prevent us, as I see it, from raising further questions on the lines of the Co-Chairman's concern later on. The thing is permanently referred to us so we can always go back and say: whoops, we forgot something.

**Mr. Robinson:** Exactly.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you, Mr. Co-Chairman.

• 1155

National Parks Fishing Regulations, which come before us under SOR/75-344, a letter from Mr. Eglington to Mr. Roy of October 15 and his reply of January 30.

These are printed herewith.

October 15, 1975

Jacques Roy, Esq.,  
Director, Legal Services,  
Department of Indian and Northern Affairs.

Re: SOR/75-344, National Parks Fishing Regulations,  
amendment

Dear Mr. Roy:

I have been considering the above amendment but, unfortunately, without an office consolidation of the Regulations, I cannot be sure of the text of section 3(1) before this latest amendment. Nevertheless, I am prompted to enquire why, if the permission to fish is itself subject to the Regulations, there is any need to grant a discretion to the Superintendent or Park Officer as to whether he will or will not issue a fishing licence.

*[Interprétation]*

tantôt de ce que vous avez dit, et à quoi vous faites maintenant allusion, je pense, et qui vise celui qui pêche le homard à temps perdu.

**M. Eglington:** Par contre, si le Ministère possède des documents... disons des documents pour les fins de la cause... qui expliquent les décisions, nous pourrions peut-être les examiner afin de confirmer s'il s'agit de textes réglementaires.

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui, à la réflexion, j'ai eu tort et on a bien fait de me le faire comprendre et je prie le Comité de m'excuser d'avoir soulevé une question qui appartient peut-être à de futures délibérations. Mais connaissant les pêcheurs de homard et le monde de la pêche comme je les connais—et, sur ce point, on n'osera me contredire—s'ils en tirent leur gagne-pain, ils continueront de le faire; le poisson et le homard s'offrent à leurs appâts et ils enverront les règlements au diable.

**M. Bécharde:** Monsieur le président, nous aurons cet après-midi une réunion du Comité des Pêches et...

**Le coprésident (M. McCleave):** Il sera donc donné suite à l'affaire à la séance de ce Comité. Merci, monsieur Bécharde.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** J'allais justement suggérer, en dehors de tout préjugé, et laissant mon coprésident en décider, que nous nous occupions des aspects de ce problème qui semblent faire partie de notre mandat. Cela ne nous empêchera pas, que je sache de poser d'autres questions sur le sujet qui intéresse le coprésident. Quand la question nous sera plus tard référée pour un examen définitif, nous pourrions toujours prétendre que nous avions oublié quelque chose à l'époque.

**M. Robinson:** Exactement.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci, monsieur Forsey.

Règlements sur la pêche dans les parcs nationaux, qui portent le numéro DORS/75-344, et nous avons là une lettre de M. Eglington à M. Roy datée du 15 octobre, et la réponse datée du 30 janvier.

Cette correspondance figure ci-après.

Le 15 octobre 1975

M. Jacques Roy,  
Directeur des services juridiques  
Ministère des affaires indiennes et du nord

Objet: DORS/75-344, Règlements sur la pêche dans les parcs nationaux—Modification

Monsieur,

J'ai étudié l'amendement ci-dessus, mais, malheureusement, sans une refonte de ces Règlements par le bureau, je ne puis être certain du texte de l'article 3 (1) qui précède ce dernier amendement. Néanmoins, je vais faire enquête pour savoir pourquoi, si la permission de pêcher est soumise à ces Règlements, il est nécessaire de donner au directeur ou fonctionnaire de parcs des pouvoirs discrétionnaires de décider d'émettre ou non un permis de pêche.



## [Text]

I am inclined to think the word "may" in the first line of section 3(1) should be replaced by "shall". There may, of course, be some compelling reason why the discretion is necessary and I shall await your advice.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

January 30th, 1976.

Mr. G. C. Eglington,  
Counsel,  
Standing Joint Committee on Regulations  
and Other Statutory Instruments.

SOR/75-344, National Parks Fishing Regulations,  
Amendment

Reference is made your letter of October 15th, 1975.

The Director General Of Parks Canada has advised me that like any other National Park resource, fish must be subject to conservation, preservation and management. Resource exploitation (mining, hunting, etc.) is repugnant to the internationally agreed upon National Park philosophy. Unlike hunting, fishing is tolerated. Any exploitation or consumptive use of Park resources is considered a privilege rather than a right.

In order to control fishing and to meet the primary priority of maintaining Parks and their resources unimpaired, Parks Canada requires as much latitude as is legally possible. Use of the word "may" in subsection 3(1) provides latitude for the Superintendent (Park Officer, Warden) to establish methods of control, if necessary, in that he may limit the number of National Park Fishing Licences issued. When controlling visitor use, Parks Canada considers or identifies the legal options and then chooses the option which would meet with the greatest public acceptance. Use of the word "shall" would denote a right that would limit the latitude in that any person upon application and payment of the prescribed fee would obtain a licence regardless of any conditions that may prevail.

Prior to the June 1975 amendment, section 3(1) read as follows:

"3.(1) The Superintendent or Park officer may, upon application to him and upon payment to him of the fees prescribed in Schedule B for the licence for which application is made, issue a licence to a person permitting that person to fish in the waters of Banff, Jasper, Waterton Lakes, Yoho, Kootenay, Glacier, Mount Revelstoke, Prince Albert and Riding Mountain National Parks." (SOR/62-198).

Jaques Roy,  
Director, Legal Services.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington.

Mr. Eglington: Again, Mr. Chairman, subject to what the Committee may think about this, I am inclined to think the reply from Mr. Roy is a perfectly satisfactory explanation as to the need for the discretion.

## [Interpretation]

Je serais d'avis que le mot «peut» à la première ligne de l'article 3 (1) devrait être remplacé par «doit». Naturellement, il peut y avoir quelque raison justifiant ce pouvoir discrétionnaire et je reste dans l'attente de vos conseils.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le conseiller  
G. C. Eglington

Le 30 janvier 1976

Monsieur G. C. Eglington  
Conseiller  
Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires

DORS/75-344, Règlement sur la pêche dans les  
parcs nationaux, modification

Je réponds à votre lettre du 15 octobre 1975.

Le directeur général de Parcs Canada m'a informé que comme tout autre richesse des parcs nationaux, le poisson doit être soumis à la conservation, à la préservation et à la gestion. L'exploitation des ressources (mines, chasse, etc.) va à l'encontre des principes internationalement acceptés sur les parcs nationaux. Contrairement à la chasse, la pêche est tolérée. Toute exploitation ou utilisation pour la consommation des richesses des parcs est considérée comme un privilège plutôt qu'un droit.

Afin de contrôler la pêche et de répondre à la priorité d'entretenir les parcs et de garder intactes leurs richesses, Parcs Canada a besoin de toute la latitude qu'il lui est possible d'obtenir légalement. L'utilisation du mot «peut» à l'alinéa 3(1) accorde la possibilité au Surintendant (fonctionnaire du parc, gardien) d'établir. S'il y a lieu des méthodes de contrôle, en ce sens qu'il peut limiter le nombre de permis de pêche des parcs nationaux. En contrôlant l'usage qu'on fait des parcs, Parcs Canada étudie ou identifie les options légales et choisit ensuite l'option qui satisfera le mieux le public. L'utilisation du mot «doit» indiquerait un droit qui limiterait la latitude du surintendant en ce sens que toute personne après avoir fait une demande et payé le droit prescrit obtiendrait un permis, sans égard aux conditions qui pourraient prévaloir.

Avant la modification de juin 1975, l'article 3(1) se lisait ainsi:

«3.(1) Si on lui en fait la demande et qu'on lui verse les droits prescrits à l'Annexe B à l'égard du permis dont demande est faite, le surintendant ou le fonctionnaire de parc peut délivrer à une personne un permis autorisant cette personne à prendre du poisson dans les eaux des parcs de Banff, Jasper, Lacs Waterton, Yoho, Kootenay, Glacier, Mount Revelstoke, Prince-Albert et Riding Mountain.»

Directeur du contentieux  
Jacques Roy

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington.

M. Eglington: Encore une fois, monsieur le président, je suis enclin à penser que la réponse de M. Roy est parfaitement satisfaisante concernant les pouvoirs discrétionnaires.

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you. Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** There was the whole question of whether you use the word "may" or the word "shall" again.

**Mr. Eglington:** The word "shall" would negate the discretion and would mean that if you met the conditions of the regulations, which are not directed to the sorts of consideration that are included in this letter, and paid the fee you would have to be given the licence.

**Mr. Robinson:** Why could you not use the word "shall" and add to it "subject to regulations concerning conservation"?

**Mr. Eglington:** We do not have those regulations. They would have to be drafted, and they may not be applicable to all the national parks.

**Senator Godfrey:** You want the right to cut down on the number of people who can fish.

**Mr. Eglington:** I am normally very suspicious of discretions, but I cannot see how you could run a national park with iron-clad rules issued from headquarters as to how many fish could be caught or how many permits could be issued.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you. Next is SOR/75-672, and this deals with the Fisherman's Notice of Claim for Loss of Income Regulations. A very brief commentary is printed herewith.

SOR/75-672

## FISHERMAN'S NOTICE OF CLAIM FOR LOSS OF INCOME REGULATIONS

Canada Shipping Act

P.C. 1975-2773

January 14, 1976

### Explanatory Note

The revocation of the earlier Notice, registered as a mere statutory instrument, and its proper making and registration as a regulation was foreshadowed by the Legal Adviser to the Privy Council Office on 28th October 1975.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Miss Mayrand.

**Miss Mayrand:** It is simply to note that it is now registered as a regulation while before it was made as a statutory instrument.

**Mr. Robinson:** How did the change come about?

**Mr. Eglington:** It was detected in the Committee. According to the definitions adopted by the Privy Council Office, it was indeed a regulation and not a statutory instrument. When this was pointed out, Mr. Ross undertook to revoke the existing notice and issue a new one as a regulation.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The next one we have before us is SOR/75-420, Quebec Fishery Regulations, with the comments of counsel printed herewith.

[Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Je vous remercie. Monsieur Robinson.

**M. Robinson:** Il y a eu encore une fois tout le problème de l'utilisation du mot «peut» au lieu du mot «doit».

**M. Eglington:** Le mot «doit» supprimerait le pouvoir discrétionnaire et signifie que si vous satisfaites aux conditions du règlement et payez le droit, on doit vous donner un permis.

**M. Robinson:** Pourquoi ne pourrait-on utiliser le mot «doit» et ajouter «sous réserve de la réglementation concernant la conservation»?

**M. Eglington:** Ces règlements n'existent pas. Il faudrait les rédiger et ils risqueraient de ne pas s'appliquer à tous les parcs nationaux.

**Le sénateur Godfrey:** Vous voulez le droit de limiter le nombre de personnes pouvant pêcher.

**M. Eglington:** Je me méfie normalement beaucoup des pouvoirs discrétionnaires, mais je ne vois pas comment on pourrait gérer un parc national en l'absence de règles strictes promulguées par le bureau central concernant le nombre de poissons qui peuvent être pêchés ou de permis qui peuvent être délivrés.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je vous remercie. Nous passons ensuite au numéro DORS/75-672 qui traite des Avis de réclamation des pêcheurs pour perte de revenu. Un commentaire très bref nous est donné.

DORS/75-672

## RÈGLEMENT SUR LES AVIS DE RÉCLAMATION DES PÊCHEURS POUR PERTE DE REVENU

Loi sur la marine marchande du Canada

C.P. 1975-2773

Le 14 janvier 1976

### Note explicative

Le 28 octobre 1975, le conseiller juridique du Conseil privé a laissé prévoir la révocation de l'avis précédent, enregistré seulement comme texte réglementaire, ainsi que sa rédaction et son enregistrement, comme il se doit en tant que règlement.

**Le coprésident (M. McCleave):** Mademoiselle Mayrand.

**Mlle Mayrand:** Il s'agit simplement de noter que c'est maintenant un règlement enregistré alors qu'auparavant c'était un texte réglementaire seulement.

**M. Robinson:** Comment le changement s'est-il fait?

**M. Eglington:** C'est le Comité qui a détecté la chose. Selon les définitions adoptées par le Bureau du Conseil privé, c'était effectivement un règlement et non un texte réglementaire. Lorsque nous avons attiré l'attention là-dessus, M. Ross entreprit de révoquer l'avis existant et d'en émettre un nouveau qui fait de ce texte un règlement.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous passons ensuite au numéro DORS/75-420, Règlement de pêche du Québec, qui est assorti des remarques du conseiller.



[Text]

SOR/75-420

## QUEBEC FISHERY REGULATIONS

Fisheries Act

P.C. 1975-1632

November 12, 1975

*Criterion 13*

1. These Regulations were not published within twenty-three days of registration as required by section 11(1) of the Statutory Instruments Act. The Regulations are not thereby invalidated, but no prosecution can be brought for disobedience to them in the period before publication.

2. *Section 2(1) Definition of "officer" ("agent")*

The French text defines "agent" as including both «un agent des pêches» and «un fonctionnaire des pêches». Both these phrases are rendered in English as "fishery officer". There is, presumably, a difference between «un agent des pêches» and «un fonctionnaire des pêches» which it should be possible to render in the English language. It is faintly ridiculous to have the same person, a "fishery officer" mentioned twice in the definition of "officer".

3. *Section 4(1)*

The French text is incomplete and unclear: "fishing without a licence is forbidden". The type of licence is not specified, in this case an "angling licence". There are numerous types of licence provided for in these Regulations and it is necessary to specify the actual licence required.

4. *Section 11(1)*

Section 30(1) of these Regulations provides that

"Any person who catches a fish, the catching, taking or retaining of which is contrary to the Act or these Regulations, shall immediately return it alive and unharmed to the waters from which it was taken."

This would indicate that, while fishing for a fish contrary to the regulations is one offence, catching or taking a fish contrary to the regulations is not an offence unless the fish is retained. That is to say, if one catches or takes a fish, the catching or taking of which is unlawful, there is no offence committed if it is immediately thrown back unharmed. This would accord with both common sense and fairness. One cannot be entirely sure that one will catch a fish of the intended species of the prescribed length and weight and none other.

Section 11(1), however, makes the mere catching or taking of an anadromous Atlantic salmon of less than one foot in length an offence. It would seem more to accord with fairness and with what seems to be the true intent of the regulations if the opening words of section 11(1) were to read:

No person shall fish for, or having caught or taken retain, or have in his possession . . ."

OR, less ponderously

No person shall fish for, or catch or take and retain, or have in his possession . . ."

[Interpretation]

DORS/75-420

## RÈGLEMENT DE PÊCHE DU QUÉBEC

Loi sur les pêcheries

C.P. 1975-1632

Le 12 novembre 1975

*Critère 13*

1. Ce règlement n'a pas été publié dans les 23 jours qui suivent l'enregistrement comme l'exige l'article 11(1) de la Loi sur les textes réglementaires. S'il n'est pas de ce fait, invalidé, des poursuites ne peuvent toutefois pas être intentées parce qu'il n'a pas été observé pendant la période précédant sa publication.

2. *Article 2(1)—Définition de «agent» (officer)*

Dans le texte français, la définition de «agent» englobe «un agent des pêches» et «un fonctionnaire des pêches». Ces deux expressions sont rendues en anglais par «fishery officer». Il existe, probablement, une distinction entre «un agent des pêches» et «un fonctionnaire des pêches», distinction qu'il serait possible de rendre en anglais. Il est un peu ridicule de mentionner la même personne, le «fishery officer», deux fois dans la définition de «officer».

3. *Article 4(1)*

Le texte français n'est ni complet ni clair: «il est interdit de pêcher sans permis». On ne précise pas le genre de permis; dans le cas présent, un «permis de pêche à la ligne». Ce Règlement prévoit de nombreux types de permis et il est nécessaire de préciser lequel est vraiment requis.

4. *Article 11(1)*

L'article 30(1) du Règlement prévoit que:

«Quiconque capture un poisson que la loi ou le présent règlement interdit de capturer, de prendre ou de conserver doit immédiatement le remettre indemne et vivant dans les eaux où il l'a pris.»

Donc, si pêcher un poisson interdit par le Règlement constitue une infraction, capturer ou prendre un poisson interdit par le Règlement n'en est pas une si on ne le conserve pas. Autrement dit, si l'on capture ou prend un poisson dont la capture ou la pêche est illégale, une infraction n'est pas commise s'il est immédiatement rejeté, indemne, dans les eaux; ce qui est conforme au sens commun et à la justice. On ne peut pas être entièrement certain que l'on capturera un poisson de l'espèce voulue, de la longueur et du poids prescrits et celui-là seulement.

Cependant, l'article 11(1) fait une infraction de la capture ou de la pêche d'un saumon Atlantique anadrome de moins d'un pied de long. Il semblerait plus juste et plus conforme à la portée réelle du Règlement que les mots d'introduction de l'article 11(1) stipule ce qui suit:

«Il est interdit de pêcher, d'avoir capturé ou conservé ou d'avoir en sa possession . . .»

OU, dans un style moins ampoulé

«Il est interdit de pêcher, de capturer, de prendre et de conserver ou d'avoir en sa possession . . .»

## [Texte]

This general problem of the defining of fishery offences has been taken up with the Department of the Environment on another occasion, but to date no reply has been received.

## 5. Section 15(5)

This might appear to be a rather dubious exercise of the Parliament's legislative jurisdiction over "Sea Coast and Inland Fisheries" but would be clearly supportable under "The Criminal Law".

6. *Discretions vested in Fisheries Officers—Sections 20(3) & (4), 21(3) & (4), 22(4)*

The Committee may wish to consider whether some guidelines should be set, at least for the purposes for which the officer may make determinations and give directions. The Committee may consider that the discretions, in themselves sensible, would in the nature of things only be used for proper purposes.

## 7. Section 30(2)

Some limit needs to be placed on this subsection, either by interpretation or by re-drafting. If one catches a fish lawfully, and freezes it, but, some considerable time later, decides that the fish is surplus to one's requirements and throws it out, one would infringe this provision. One can doubt whether the Fisheries power would so far extend. There must be some point at which a dead fish ceases to be an aspect of "Sea Coast and Inland Fisheries" and passes beyond Dominion competence, otherwise the Dominion could regulate the garbage disposal of fishbones from citizens' dirt boxes.

While in any particular case a prosecution under section 30(2) could be defended on constitutional grounds, it would seem sensible to redraw the subsection in less all-encompassing terms.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mr. Counsel, is there something you would like to say in elaboration or further explanation?

**Mr. Eglington:** I do not think so, Mr. Chairman. Most of it is there, but in any event Miss Mayrand is looking after the fish this morning.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I am sorry, Miss Mayrand. I should have referred to you in the first place.

**Miss Mayrand:** No, if there are any questions...

**Mr. Robinson:** I would assume that regarding counsel's comment or point number one, this should be brought to the attention of the department, which they will probably get by printing our minutes. But in number two I am wondering what is the proper terminology to use.

**Miss Mayrand:** I beg your pardon?

**Mr. Robinson:** What is the proper terminology to use in point number two?

**Miss Mayrand:** They have not made up their minds. We are just pointing out that there should be one instead of two.

**Mr. Robinson:** Is there any recommendation you can make as to what the terminology should be?

## [Interprétation]

Le problème général de la définition des délits de pêche a été soulevé auprès du ministère de l'Environnement à une autre occasion, mais on n'a reçu, jusque-là, aucune réponse.

## 5. Article 15(5)

Par son application, le Parlement, semblerait exercer sa juridiction législative sur «les pêches côtières et les pêches de l'intérieur» de façon assez douteuse mais il pourrait nettement le faire conformément au «Droit criminel».

## 6. Pouvoirs discrétionnaires incombant aux agents des pêches—Articles 20(3) et (4), 21(3) et (4), 22(4)

Le Comité voudra, peut-être, examiner s'il faudrait établir des lignes directrices, au moins concernant les circonstances face, auxquelles l'agent peut rendre des décisions et donner des directives. Le Comité considérera peut-être que ces pouvoirs discrétionnaires, raisonnables en eux-mêmes, ne seront utilisés qu'à de bonnes fins.

## 7. Article 30(2)

Il faut limiter ce paragraphe soit en l'interprétant, soit en le rédigeant de nouveau. Si on capture, légalement, un poisson et le congèle, que très longtemps après, on décide que l'on n'en a pas besoin et qu'on le rejette, on violerait cette disposition. On peut se demander si les pouvoirs du ministère des Pêcheries doivent être aussi étendus. À un certain moment donné, un poisson mort doit cesser de faire partie des «pêches côtières et des pêches de l'intérieur» et ne plus relever de la compétence du Dominion, sinon ce dernier pourrait faire des règlements sur le rejet d'arêtes dans les poubelles des citoyens.

Même si, dans un cas particulier, des poursuites intentées en vertu de l'article 30(2) pourraient être soutenues au plan constitutionnel, il semblerait sensé de rédiger de nouveau ce paragraphe dans des termes moins généraux.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur le conseiller, y a-t-il quelque chose que vous aimeriez ajouter à vos explications?

**M. Eglington:** Je ne pense pas, monsieur le président. Je crois que tout y est, mais de toute façon, c'est M<sup>lle</sup> Mayrand qui s'occupe des poissons ce matin.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Excusez-moi, mademoiselle Mayrand, j'aurais dû m'adresser à vous d'abord.

**Mlle Mayrand:** Non, si vous avez des questions...

**M. Robinson:** J'imagine qu'en ce qui concerne la remarque numéro un du conseiller, il faudrait porter cela à l'attention du ministère, mais il suffira pour cela de lui envoyer notre procès-verbal. En ce qui concerne le numéro deux, je me demande quelle est la terminologie appropriée à utiliser.

**Mlle Mayrand:** Je n'ai pas saisi.

**M. Robinson:** Quelle est la terminologie appropriée à utiliser à l'article deux?

**Mlle Mayrand:** Ils n'ont pas décidé. Disons simplement qu'il devrait y avoir un mot au lieu de deux.

**M. Robinson:** Avez-vous une recommandation à faire quant au terme à utiliser?



[Text]

**Miss Mayrand:** I think they know more than I do about the term they should prefer to use. The thing is that I am just pointing out that they should use only one. It is up to them to choose the one they prefer, the one that is being used in the department now.

**Mr. Robinson:** Is it either one of the two that are outlined here, or could it be something else?

**Miss Mayrand:** I think they had better stick to one of these two because then they would have three.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** There is a further suggestion here, it seems to me, that in the third sentence there, there is presumably a difference between an *agent des pêches* et un *fonctionnaire des pêches* which it should be possible to render in the English language. I am wondering if there are, in fact, two different kinds of animal here which should have two different names in English. We have two different names in French, perhaps there should be two in English. On the other hand, if there is only one in English, presumably it should be one in French because it means there is only one kind of creature concerned. One way or the other, it ought to be cleared up. If there are really two, then there ought to be two in English, and if there is really only one, there ought to be one in French, that is the way it looks to me. They should be asked to explain why they have played these games with the two languages; it is great fun but it might lead to some confusion. Then of course, in number three, we ran into the same difficulty with the two languages.

**Miss Mayrand:** Which is much more important than point two.

• 1200

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes.

**Mr. Eglington:** Point number four is something that has been taken up before with Fisheries and Marine. The point obviously got home to some extent because in one of the subsequent Northwest Territories fishery regulation amendments they have adopted the formula suggested by the Committee in one section but not in another. The problem of the two separate offences is not adequately defined.

**Mr. Robinson:** Could we not ask for a reply anyway? Your note says that no reply has been received as yet, and I am wondering why.

**Mr. Eglington:** No reply has been received but in one particular amendment the change had been noted.

**Miss Mayrand:** They changed it.

**Mr. Robinson:** Should not the word "knowingly" be added? You suggested some wording that could be used. I am just wondering whether the word "knowingly" should be added?

**Mr. Eglington:** To which phrase, Mr. Robinson?

**Mr. Robinson:** Either one.

... no person shall

[Interpretation]

**Mlle Mayrand:** Je pense qu'ils savent mieux que moi quel terme utiliser. Je fais simplement remarquer qu'il faudrait utiliser un seul mot. C'est à eux de choisir lequel ils préfèrent, c'est-à-dire celui qui est en usage courant actuellement au ministère.

**M. Robinson:** Est-ce l'un des deux mots qui figurent ici ou faudra-t-il en choisir un autre?

**Mlle Mayrand:** Je pense qu'il vaudrait mieux garder un des deux car autrement on en aurait trois.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Vous semblez dire ici que dans la troisième phrase il y a une différence entre agent des pêches et un fonctionnaire des pêches, et il devrait être possible de rendre cela en anglais. Je me demande s'il doit vraiment y avoir deux termes différents en anglais. Nous avons deux noms différents en français, peut-être devrait-on en utiliser deux en anglais également. D'autre part, s'il n'existe qu'un seul terme en anglais il faudrait n'en conserver qu'un seul en français car, dans ce cas, il s'agit d'une seule fonction. Quoi qu'il en soit, la chose demande à être éclaircie. S'il y en a deux, il en faut deux en anglais également; s'il n'y en a qu'un, il n'en faut qu'un seul en français. Ces fantaisies de langage sont peut-être très drôles, mais elles risquent de provoquer certaines confusions. La même difficulté de langage se représente au n° 3.

**Mlle Mayrand:** Lequel est beaucoup plus important que le n° 2.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui.

**M. Eglington:** Nous avons déjà parlé du point n° 4 à propos des pêcheries. De toute évidence on en a tenu compte car la formule proposée par le Comité dans un article, mais non pas dans l'autre, a été reprise dans une certaine mesure dans un amendement à la réglementation des pêches dans les Territoires du Nord-ouest. Les deux délits ne sont pas suffisamment définis.

**M. Robinson:** Ne pourrions-nous demander une réponse tout de même? Vous dites que nous n'en avons pas reçu et je me demande pourquoi.

**M. Eglington:** Nous n'avons pas reçu de réponse, mais nous avons pu constater qu'un amendement avait été modifié.

**Mlle Mayrand:** Modifié.

**M. Robinson:** Ne faudrait-il pas ajouter l'expression «en connaissance de cause»? Vous avez parlé de l'énoncé, je me demande si l'expression «en connaissance de cause» ne devrait pas y figurer?

**M. Eglington:** Dans quelle phrase, monsieur Robinson?

**M. Robinson:** L'une ou l'autre.

... aucune personne ne peut pêcher, prendre, conserver ou garder en sa possession

[Texte]

knowingly

fish for or having caught or taken retain

or have in his possession . . .

**Mr. Eglington:** I wonder if the *mens rea* would in any event necessarily be implied in the offence—fishing for all the species.

**Mr. Robinson:** I think it is usual that the word “knowingly” is used, that is all.

**Mr. Eglington:** We could perhaps ask Fisheries and Marine what objection they would have to the use of that adverb; what difficulties it would cause.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I think number four should be followed up.

**Mr. Robinson:** We could ask them how it is going to be rectified.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes. Number five is something that I think does not call for any action by the Committee because while it may be a dubious exercise of jurisdiction over sea coast and inland fisheries, it would be supportable as criminal law. Is there any particular reason why we should take that up further, Mr. Eglington?

**Mr. Eglington:** No, I merely included that in the comment originally because one of the students in the summer became rather concerned about it. I thought, well, if he became concerned it would come before the Committee, someone would see it. I think very early on in the Committee's life it was decided that jurisdictional disputes about Section 91 and 92 would not figure very largely in the proceedings, although it is raised again in point number seven.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Point number six.

**Mr. Robinson:** In that, could we not ask for the guidelines, if any, that are being used at present?

**Miss Mayrand:** Or their reasons.

**Mr. Robinson:** Or their reasons, yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Is that the will of the Committee? It appears to be. Point seven.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Mademoiselle Mayrand, est-ce que vous avez d'autres commentaires?

**Miss Mayrand:** Not more than what is written there. I think it should be redrawn, rewritten.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I would like to venture a very irreverent comment, if one caught the Loch Ness monster under this provision in the regulations one would have to eat it. They would be guilty of a criminal offence which to me seems a little bit far.

**Mr. Robinson:** Well, the remedy at the moment is to ask that it be redrafted?

• 1205

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes, I think so.

[Interprétation]

,en connaissance de cause,

du poisson.

**M. Eglington:** Je me demande si on doit tenir compte de l'intention criminelle dans le cas des délits de pêche de toutes les espèces.

**M. Robinson:** Je pense simplement que la coutume exige qu'on emploie le terme «en connaissance de cause».

**M. Eglington:** Nous pourrions peut-être demander aux Pêcheries si elles ont quelque chose contre l'utilisation de ce terme, si cela risque de poser des problèmes.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je pense que le n<sup>o</sup> mérite d'être surveillé.

**M. Robinson:** Nous pourrions leur demander ce qu'ils ont l'intention de faire pour rectifier.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui. Quant au n<sup>o</sup> 5, il n'exige pas l'intervention du Comité; en effet il s'agit d'une pratique douteuse de juridiction sur les pêches côtières et les pêches intérieures mais, en théorie, le droit criminel ne s'y opposerait pas. Monsieur Eglington, pensez-vous que nous devons poursuivre cette question?

**M. Eglington:** Non, je l'ai citée car l'un des étudiants de l'été dernier s'en était inquiété. Cela méritait donc d'être mentionné en Comité. Je crois que dès les débuts du Comité on a décidé de ne pas s'attarder sur les articles 91 et 92; néanmoins, cela apparaît de nouveau au n<sup>o</sup> 7.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** N<sup>o</sup> 6.

**M. Robinson:** A ce propos ne pourrait-on demander un exemplaire des directives utilisées actuellement?

**Mlle Mayrand:** Ou leurs raisons.

**M. Robinson:** Ou leurs raisons, oui.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est le vœu du Comité? Apparemment. N<sup>o</sup> 7.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Miss Mayrand, do you have additional comments?

**Mlle Mayrand:** Uniquement ce qui figure ici et qui devrait d'ailleurs être rédigé à nouveau.

**Le coprésident (M. McCleave):** Permettez-moi une observation qui manque de sérieux: en vertu de cette disposition des règlements, si quelqu'un attrapait le monstre du Loch Ness, il serait obligé de le manger. Il serait coupable d'un délit criminel, il me semble que cela va un peu trop loin.

**M. Robinson:** Donc, nous allons demander une nouvelle rédaction?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui, il me semble.



*[Text]*

Do you wish to resume?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Not at all, sir, not at all. I enjoy standing up here and sniping from time to time.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** SOR/75-99—Northwest Atlantic Fisheries Regulations, amendment.

**Miss Mayrand:** It is the same point that was raised this morning.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The same point.

**Mr. Eglington:** But they have done it in one section and not in the others.

**Mr. Robinson:** It was suggested that the change be made in Section 12 to comply with Section 11.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Do the whole job properly, not make two bites of a cherry.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** But there is a long commentary, Mr. Co-Chairman, under SOR/75-525 at the latter part of the clipping here. As a matter of fact it is a three-page commentary and I suppose it should be printed herewith.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes, decidedly.

NORTHWEST ATLANTIC FISHERIES REGULATIONS, amendment

Northwest Atlantic Fisheries Convention Act

P.C. 1975-325

January 23, 1976

*Explanatory Note*

The new section 11 meets the point raised by the Committee under SOR/74-59 in that the compendious phrase “catch and retain” has been replaced by the alternatives “fish for” or “catch and retain”.

However, the phrase “fish for, catch or retain” has been retained in section 12 of the Regulations and should also be replaced by the alternative proscriptions “fish for” or “catch and retain”. The Ministry of State for Fisheries has been reminded of the Committee’s earlier objection notified to them on 26th June 1975.

NORTHWEST ATLANTIC FISHERIES REGULATIONS, amendment

Northwest Atlantic Fisheries Convention Act

P.C. 1975-1239

November 18, 1975

*Explanatory Note*

This amending regulation revokes the old section 8, which was before the Committee on 12th December 1974. Since, once again, no provision is made for the giving of notice in Quebec, one assumes that, in fact, no commercial fishing vessels operate out of that province in the waters covered by the Northwest Atlantic Fisheries Convention.

*[Interpretation]*

Vous voulez reprendre?

**Le coprésident (M. McCleave):** Pas du tout, absolument pas. Je préfère rester debout et mettre mon grain de sel de temps en temps.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** DORS/75-99—Règlement sur les pêcheries de l’Atlantique nord-ouest, modification.

**Mlle Mayrand:** C’est exactement la question que nous avons soulevée ce matin.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** La même.

**M. Eglington:** Mais cela a été fait dans un article et non dans les autres.

**M. Robinson:** On a proposé une modification à l’article 12 pour le rendre conforme à l’article 11.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il vaudrait mieux faire les choses convenablement et ne pas se contenter de deux coups de cuillère à pot.

**Le coprésident (M. McCleave):** Mais, monsieur le président, nous avons également un long commentaire sur la question DORS/75-525. Il s’agit d’un commentaire de 3 pages qui devrait peut-être figurer dans nos délibérations.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui, absolument.

RÈGLEMENT SUR LES PÊCHERIES DE L’ATLANTIQUE NORD-OUEST—Modification

Loi sur la convention pour les pêcheries de l’Atlantique nord-ouest

C.P. 1975-325

Le 23 janvier 1976

*Note explicative*

Le nouvel article 11 touche la question soulevée par le Comité en vertu du DORS/74-59 dans lequel la phrase succincte «de prendre et de garder» a été remplacée par «de pêcher» ou «de prendre et de garder».

Toutefois, la phrase «de pêcher, de prendre et de garder» a été retenue dans l’article 12 du Règlement et devrait aussi être remplacée par les interdictions «de pêcher» ou «de prendre et de garder». On a rappelé au ministère d’État (Pêches) l’objection antérieure du Comité formulée à leur égard le 26 juin 1975.

RÈGLEMENTS SUR LES PÊCHERIES DE L’ATLANTIQUE NORD-OUEST, modification

Loi sur la Convention pour les pêcheries de l’Atlantique nord-ouest

C.P. 1975-1239

Le 18 novembre 1975

*Note explicative*

Cette modification révoque l’ancien article 8 soumis au Comité le 12 décembre 1974. Puisque à nouveau, aucune disposition ne prévoit l’émission d’un avis au Québec, on présume, qu’en fait, aucun navire de pêche commercial n’est exploité en dehors de cette province dans les eaux assujetties à la Convention pour les pêcheries de l’Atlantique nord-ouest.

## [Texte]

The new section 8(2) adds the giving of notice by maritime radio broadcast to the giving of notice through newspapers circulating in the Atlantic Provinces.

The old section 8(1) provided for the cessation of fishing when notice was given that a quota had been, or was about to be, reached. The new section 8(1) provides only for the cessation of fishing upon the publishing and broadcasting of a notice that a quota has been reached. This is curious since the new section 8(2) [(a) and (b)] retains the distinction between notice that a quota has been reached and notice that a quota is about to be reached. The new pattern of section 8 would, however, appear to work in favour of the fisherman. Since he can now continue to fish until notice has been given that a quota has been reached, one assumes that a notice that a quota is about to be reached is now published and broadcast as a matter of information or warning that fishing may shortly have to be discontinued. Under the old section 8(1) a fisherman had to stop fishing when a notice was given (and not necessarily at that time published) that a quota was about to be reached.

The new section 8 is, therefore, a considerable improvement on the old.

NORTHWEST ATLANTIC FISHERIES REGULATIONS,  
amendment

Northwest Atlantic Fisheries Convention Act

P.C. 1975-2016

January 23, 1976

Explanatory Note and Comment on Drafting (criterion 13);  
Criteria 1(a), 4, 12.

1. The new section 16, in effect, replaces the words "any goods found on board the vessel" with the words "fishing gear or fish", which are no longer confined to those on board. This change made necessary the terms of paragraphs (a) and (b).

2. Section 16 having been so amended, it is perhaps strange that section 17 was not also amended by deleting the words "any goods found on board the vessel" and replacing them with "fishing gear or fish", especially since section 3(e) of the Act, quoted *infra*, permits regulations to be made providing for seizure only in respect of "fishing vessels including equipment or fishing gear, or fish...". Since section 17 governs forfeiture of vessels and goods after conviction of an offence against the regulations, it seems unfair to provide for forfeiture of a wider class of goods than that for the improper use of which a protection officer may effect seizure. It is to be noted that the words "fishing gear or fish" *do* appear in the new section 17(1.1).

3. The new subsection 17(1.1) provides for forfeiture without conviction. This provision must, presumably, have been thought necessary since a protection officer could logically believe on reasonable grounds that fish had been caught etc contrary to the regulations, or that a vessel or gear had been used in connection with the commission of an offence, without his being able at the moment of seizure to identify the owner or owners of the fish, vessel or gear who might be then charged and convicted. (It is a little hard to envisage this state of affairs occurring with respect to a ship.) Such a provision for forfeiture to Her Majesty

## [Interprétation]

En plus de l'avis donné dans les journaux des provinces de l'Atlantique, le nouvel article 8(2) prévoit la diffusion d'un avis sur le réseau radiophonique maritime.

En vertu de l'ancien article 8(1), la pêche devait cesser lorsque l'avis était donné qu'un contingent avait été atteint, ou qu'il était sur le point de l'être. En vertu du nouvel article 8(1), la pêche ne doit cesser que sur publication et diffusion d'un avis qu'un contingent a été atteint. Voilà un élément assez surprenant puisque le nouvel article, 8(2)(a) et (b), maintient la distinction entre un avis qu'un contingent a été atteint et un avis qu'un contingent est sur le point d'être atteint. Toutefois, ce nouvel article 8 semblerait jouer en faveur du pêcheur. Puisqu'il peut maintenant continuer de pêcher jusqu'à ce soit donné l'avis qu'un contingent a été atteint, on suppose qu'un avis qu'un contingent est sur le point d'être atteint sera maintenant publié et radiodiffusé à titre d'information, ou pour avertir que la pêche devra peut-être être suspendue sous peu. En vertu de l'ancien article 8(1), un pêcheur devait arrêter de pêcher lorsque l'avis était donné (et il n'était pas nécessairement publié à cette époque), qu'un contingent était sur le point d'être atteint.

Par conséquent, ce nouvel article 8 constitue une importante amélioration.

RÈGLEMENT SUR LES PÊCHERIES DE L'ATLANTIQUE  
NORD-OUEST—Modification

Loi sur la convention pour les pêcheries de l'atlantique  
nord-ouest

C.P. 1975-2016

Le 23 janvier 1976

*Note explicative et commentaire sur le projet (critère 13);  
critères 1(a), 4, 12*

1. Le nouvel article 16 remplace en fait les mots «effets trouvés à bord d'un bateau» par les mots «les agrès de pêche, ou du poisson», c'est-à-dire que ces mots ne s'appliquent plus seulement à ce que l'on trouve à bord. Cela a entraîné une modification du texte des paragraphes (a) et (b).

2. L'article modifié, il peut sembler étrange que l'on n'ait pas aussi modifié l'article 17 en remplaçant les mots «effets trouvés à bord d'un bateau» par «les agrès de pêche ou du poisson», du fait que l'article 3(e) de la Loi permet expressément que l'on adopte des règlements prévoyant la saisie des «bâtiments de pêche, y compris l'outillage ou les agrès de pêche ou du poisson...». Puisque l'article 17(1) prévoit la confiscation des bâtiments et des effets après déclaration de culpabilité pour la violation d'un règlement, il ne semble pas justifié de prescrire la confiscation d'une plus grande variété d'effets que ce qui est prescrit en cas d'usage abusif, et qui justifie la saisie effectuée par un préposé à la protection. Notons que les mots «les agrès de pêche, ou du poisson» figurent bien au nouvel article 17(1.1).

3. Le nouveau paragraphe 17(1.1) prévoit la confiscation sans déclaration de culpabilité. On peut penser que cette disposition a été rendue nécessaire, du fait qu'un préposé à la protection pourrait croire logiquement et selon toute vraisemblance, que les prises ont été effectuées en violation d'un règlement, ou qu'un bâtiment ou que des agrès ont été utilisés en vue d'accomplir une infraction, sans qu'il puisse, au moment de la saisie, identifier le ou les propriétaires du poisson, du bâtiment ou des agrès qui pourraient alors faire l'objet d'une accusation et d'une déclaration de culpabilité. (Il est difficile d'envisager un



## [Text]

upon the belief, however reasonable, of a protection officer, and without conviction by a court, is a quite extreme penalty or sanction which may, however, be very effective in forcing owners to acknowledge their property in fish wrongfully caught etc and in vessels and gear improperly used.

Despite its potential efficacy, the question arises whether section 17(1.1) is not

- a) ultra vires; or
  - b) an unusual and unexpected use of powers conferred by the enabling statute; or
  - c) contrary to the Canadian Bill of Rights.
- a) The relevant enabling power reads as follows:

"3. The Governor in Council may make regulations for carrying out and giving effect to the provisions of the Convention and anything done by the Commission thereunder, and without restricting the generality of the foregoing, may make regulations . . .

(e) for the seizure, forfeiture and disposition of fishing vessels including equipment or fishing gear, or fish, by means of or in relation to which any of the provisions of the regulations *have been contravened*; . . .

(g) prescribing the penalties that may be imposed, either on summary conviction or on conviction on indictment, for violation of any regulation by any person in Canada or on from or by means of any fishing vessel."

Since section 17(1.1) of the Regulations is made notwithstanding section 17(1) of the Regulations, which presupposes conviction, then section 17(1.1) must fall under section 3(e) and not section 3(g) of the enabling Act which deals with penalties on conviction. Even section 3(e), however, uses the words "have been contravened", which is matter which can not be ascertained until a conviction is entered, since a man is presumed innocent until proven guilty. Section 3(e) does not read:

*... have been contravened or upon reasonable grounds are believed by a protection officer to have been contravened.*

The forfeiture of goods seized, without a conviction would appear, therefore, to be ultra vires unless section 3(e) of the Act is to be glossed by reading in the words underlined. This may, indeed, be both possible and necessary since section 3(e) would need to be so glossed even to permit of seizure without a prior conviction and the administration of the Act would doubtless be said to be impossible without a right to seize upon belief on reasonable grounds that an offence has been committed.

b) Even if section 17(1.1) of the Regulations can be accounted intra vires by the dubious process of glossing just outlined, the Committee should consider whether it is an unusual or unexpected use of section 3(e) of the Act to provide for forfeiture of property without conviction of any offence, even if this should be an efficacious weapon in forcing people to own up to their property which they would rather disclaim, even if temporarily.

## [Interpretation]

tel cas en ce qui a trait à un bâtiment) Une telle disposition, qui prévoit la confiscation dans le cas où un préposé à la protection a des motifs de croire qu'il y a infraction, et ceci, sans déclaration de culpabilité de la part d'un tribunal, représente une peine très sévère qui peut cependant s'avérer très efficace en obligeant les propriétaires à reconnaître qu'ils ont effectué des prises illégales à l'aide d'un bâtiment et d'agrès de pêche qu'ils ont utilisés à mauvais escient.

En dépit de son efficacité et de sa portée, on doit se demander si l'article 17(1.1) n'est pas

- a) ultra vires; ou
  - b) ne constitue pas un pouvoir inhabituel qui ne soit pas prévu par les statuts d'autorisation; ou
  - c) contraire à la déclaration canadienne des droits.
- a) Ce statut d'autorisation se lit comme suit:

3. Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements en vue de l'exécution et de la mise en vigueur des dispositions de la Convention et de toute chose accomplie par la Commission sous son régime. Sans restreindre la généralité de ce qui précède, il peut . . .

e) visant la saisie, la confiscation et la disposition de bâtiments de pêche, y compris l'outillage ou les agrès de pêche, ou du poisson, au moyen ou à l'égard desquels on a enfreint les dispositions des règlements;

g) prescrivant les peines qui peuvent être infligées, sur déclaration sommaire de culpabilité ou après déclaration de culpabilité sur acte d'accusation, pour la violation d'un règlement par toute personne au Canada ou sur un bâtiment de pêche, ou d'un tel bâtiment, ou au moyen de celui-ci.

Puisque l'article 17(1.1) du règlement est rédigé notwithstanding l'article 17(1) du règlement, qui implique une déclaration de culpabilité, l'article 17(1.1) doit donc relever de l'article 3(e) de la Loi d'habilitation et non pas de l'article 3(g) qui traite des peines infligées sur déclaration de culpabilité. Même l'article 3(e) utilise les mots «on a enfreint», ce dont on ne peut être certain jusqu'à preuve du contraire puisqu'un homme est présumé innocent jusqu'à ce qu'on puisse prouver sa culpabilité. L'article 3(e) ne stipule pas ce qui suit:

... lorsqu'on a enfreint les dispositions du Règlement ou lorsqu'un préposé à la protection a des motifs raisonnables de croire qu'on les a enfreint.

La confiscation d'effets sans déclaration de culpabilité semblerait donc ultra vires, si l'on ne considère pas que l'article 3(e) sous-entend aussi les mots qui ont été soulignés. Cela semble à la fois possible et nécessaire, puisque l'article 3(e) doit être expliqué de cette façon, même pour permettre la saisie sans déclaration de culpabilité préalable. De plus, l'application de la loi serait sans aucun doute réputée impossible si l'on ne faisait pas mention d'un droit de saisie se fondant sur des motifs raisonnables qui permettent de croire à une infraction.

b) Même si l'on déclare l'article 17(1.1) intra vires, grâce à ce processus d'explication douteux, le Comité devrait se demander s'il ne s'agit pas d'une utilisation inhabituelle ou inattendue de l'article 3(e) de la Loi que d'y avoir recours afin de confisquer un bien sans déclaration de culpabilité dans le cas d'une infraction même si cela peut constituer une arme efficace pour obliger les gens à reconnaître la propriété d'un bien qu'autrement ils seraient tentés de nier, même temporairement.

## [Texte]

c) Section 2 of the Canadian Bill of Rights reads, in part:

"Every law of Canada shall, unless it is expressly declared by an Act of the Parliament of Canada that it shall operate notwithstanding the Canadian Bill of Rights, be so construed and applied as not to abrogate, abridge or infringe or to authorize the abrogation, abridgment or infringement of *any* of the rights or freedoms herein recognized and declared . . ."

One of those rights so recognized and declared is specified in section 1(a) of the act as

"the right of the individual to . . . enjoyment of property, and the right not to be deprived thereof except by due process of law."

Seizure upon "reasonable grounds of belief" and consequent forfeiture without conviction does not accord with usually accepted notions of "due process of law".

Counsel are aware of the obscurity which surrounds the words "be so construed and applied as not to abrogate . . ." but are of the opinion that the right to property, and the right not to be deprived thereof without due process of law, is infringed by section 17(1.1) and that the weight of authority dictates that section 17(1.1), which cannot be read down in any way to eliminate its objectionable aspect, is therefore repugnant to the Bill of Rights. It might, on that ground be invalid also, so that forfeiture under section 17(1.1) would be a nullity. It seems hardly proper, however, to let the provision stand, waiting until some person, who, being innocent, and having had his fishing gear seized, and forfeited because he is not at that time ascertainable, claims that the forfeiture was a nullity. Rather the Ministry of State for Fisheries should be invited to satisfy the Committee that section 17(1.1) is not inconsistent with the Bill of Rights, or, failing that, to cause the subsection to be revoked.

It may be said that section 17(1.1) is essential on practical grounds. If the Crown seizes a ship, gear or fish because of the belief on reasonable grounds of a fisheries officer that a provision of the regulations has been contravened, and no-one claims the seized property, and its owner is not ascertainable by the officer effecting the seizure, at the time of seizure, what is the Crown to do? Hold on to it for ever? In answer, it must be observed that forfeiture can be effected immediately upon seizure. There is no waiting period, not even a "reasonable period" in which the true owner of the items seized might come forward. There is no obligation on the Crown to do anything at all to ascertain the identity of the owner. And in the case of the ship there would be no difficulty in ascertaining the owner by searching registration and licence records. This in itself seems unreasonable. But there is an answer on more general grounds. Having effected seizure the Crown is in possession of the ship, equipment or fish. It has a good title against all the world except the true owner. If it sells, for example, the fish or throws it back, no-one can complain except the true owner who has his remedy in conversion which effects a judicial sale and transfer of title to the Crown in return for money damages. Forfeiture, however, extinguishes the title of the true

## [Interprétation]

c) Une partie de l'article 2 de la Déclaration canadienne des droits se lit comme suit:

"Toute loi du Canada, à moins qu'une loi du Parlement du Canada ne déclare expressément qu'elle s'appliquera nonobstant la Déclaration canadienne des droits, doit s'interpréter et s'appliquer de manière à ne pas supprimer, restreindre ou enfreindre l'un quelconque des droits ou des libertés reconnus et déclarés aux présentes . . ."

L'un de ces droits reconnus et déclarés est précisé à l'article 1(a) de la Loi:

"le droit de l'individu à . . . la jouissance de ses biens, et le droit de ne s'en voir privé que par l'application régulière de la Loi."

Une saisie effectuée «en se fondant sur des motifs raisonnables» et la confiscation sans déclaration de culpabilité ne correspondent pas à des notions généralement acceptées «d'application régulière de la Loi».

Les conseillers se rendent compte de l'imprécision des mots «doit s'interpréter et s'appliquer de manière à ne pas supprimer . . .» mais sont cependant d'avis que l'article 17(1.1) porte atteinte au droit de propriété, et au droit de ne s'en voir privé que par l'application régulière de la Loi, et que d'après les précédents, le texte de l'article 17(1.1) ne peut se lire sans soulever d'objections; et que par conséquent il contrevient à la Déclaration des droits. D'après ce raisonnement, il ne serait pas valide, ce qui fait qu'une confiscation effectuée en vertu de l'article 17(1.1) serait nulle. Il serait en effet illogique de maintenir une telle disposition jusqu'à ce qu'une personne innocente, dont les agrès de pêche auront été saisis et qui sera accusée sans avoir été déclarée coupable, puisse prétendre que cette accusation est nulle. On devrait plutôt demander au ministre d'État aux Pêcheries d'expliquer au Comité pourquoi l'article 17(1.1) ne contrevient pas à la Déclaration des droits, ou s'il ne le peut, de supprimer le paragraphe.

On peut dire que l'article 17(1.1) est essentiel pour des raisons pratiques. Si la Couronne saisit un bateau, des agrès ou du poisson, parce qu'un agent des pêches a des motifs raisonnables de croire qu'une disposition du Règlement a été violée, que personne ne réclame les biens saisis et que l'agent effectuant la saisie n'a pas pu déterminer, au moment de cette dernière, quel était le propriétaire, que doit faire la Couronne? Les garder indéfiniment? Il faut, en réponse, observer que la perte par confiscation peut, avoir lieu immédiatement après la saisie. Il n'y a pas de période d'attente, pas même de «période raisonnable» pendant laquelle le vrai propriétaire des articles saisis peut se présenter. Rien n'oblige la Couronne à faire quoi que ce soit pour trouver le propriétaire. Dans le cas du bateau, il ne serait pas difficile de trouver le propriétaire, en consultant les dossiers d'enregistrement et de permis. Cela semble en soi raisonnable. Mais il existe une réponse plus générale. Ayant effectué la saisie, la Couronne se trouve en possession du bateau, du matériel ou du poisson. Sa position est excellente, sauf vis-à-vis du vrai propriétaire. Si, par exemple, elle vend le poisson ou le rejette, personne ne peut se plaindre sauf le vrai propriétaire, qui peut intenter une action en conversion pour faire une vente judiciaire et transférer le titre à la Couronne en échange d'une compen-



## [Text]

owner and would preclude him bringing action in conversion should the Crown deal inconsistently with his property in the item seized. The Crown is not helpless with gear or fish on its hands if it seizes and does not know who the true owner is. It can deal with the property and, in effect, account to the true owner, if necessary, in an action brought by him in conversion. The forfeiture provision is as unnecessary as it is unjust.

# NORTHWEST ATLANTIC FISHERIES REGULATIONS, amendment

## Northwest Atlantic Fisheries Convention Act

P.C. 1975-2798

January 23, 1976

Criteria 13 and 14

This is the eleventh amendment to the Northwest Atlantic Fisheries Regulations in less than two years. They are now in a much amended state, several of the amendments having in their turn been re-amended. The Committee may wish to consider recommending to the Ministry of State for Fisheries that all the existing regulations be revoked and replaced in a single Regulation. Should it be that the process of constant amendment is considered by the Ministry to be likely to continue, then a sensible suggestion might be that the Regulations be revoked and re-issued in consolidated form annually.

There would seem to be no more work involved, and no more expense, in processing an Order in Council for a fresh set of consolidated regulations than in processing an Order in Council for a further amending Regulation. Your counsel find it difficult to believe that those affected by these regulations, however skilful they may be in keeping up to date with these ever-changing regulations, would not find it simpler to cope with a fresh set of Regulations than with the twelfth amendment to the existing ones.

**Mr. Eglington:** There is one correction that should be made, Mr. Chairman, for the purposes of printing. In the numbered paragraph 2 where the reference is made on two occasions to Section 17, it should refer to Section 17(1).

**The Clerk:** Is that a small "i"?

**Mr. Eglington:** Yes, 1 in brackets.

**The clerk:** Is it a small "i" with a dot?

**Mr. Eglington:** No, arabic numeral 1.

**The clerk:** So that at the end of the paragraph it is 1.1?

**Mr. Eglington:** That is correct.

In this particular instance there has been a change in the commodities or items which may be first of all seized. The old Section 16 read:

Any goods found on board the vessel

which has now been narrowed to "fishing gear or fish".

## [Interpretation]

sation en espèces. Cependant, la perte par confiscation annule le titre du vrai propriétaire et l'empêche d'intenter une action en conversion au cas où la Couronne ne gèrerait pas ses biens saisis de façon logique. La Couronne n'est pas sans recours en ce qui concerne les agrès ou le poisson qu'elle saisit, si elle n'en connaît pas le vrai propriétaire. Elle peut gérer les biens et, en fait, en rendre compte, au besoin, au vrai propriétaire s'il intente une action en conversion. La disposition concernant la perte par confiscation est aussi inutile qu'injuste.

# RÈGLEMENT SUR LES PÊCHERIES DE L'ATLANTIQUE NORD-OUEST—Modification

## Loi sur la convention pour les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest

C.P. 1975-2798

Le 23 janvier 1976

Critères 13 et 14

C'est là la onzième modification au Règlement sur les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest en moins de deux ans. Il est maintenant très modifié et plusieurs des modifications ont, à leur tour, été modifiées à nouveau. Le Comité peut souhaiter recommander au ministre d'État (Pêcheries) que tous les règlements actuels soient abrogés et remplacés par un seul règlement. Si le ministre devait décider de poursuivre ces modifications constantes, on pourrait alors proposer que les règlements soient abrogés et publiés à nouveau en une forme consolidée chaque année.

Établir un ordre en conseil pour une nouvelle série de règlements consolidés n'entraînerait probablement pas plus de travail ni plus de dépenses que de faire un ordre en conseil pour une modification supplémentaire du Règlement. Vos conseillers ont eu de la difficulté à croire que les gens touchés par ces règlements, aussi compétents soient-ils pour connaître ces règlements sans cesse changeants, ne trouveraient pas plus simple de connaître une nouvelle série de règlements que de connaître la douzième modification à ceux qui existent déjà.

**M. Eglington:** Monsieur le président, cela doit être imprimé avec une modification. Dans le paragraphe numéro 2 on mentionne deux fois l'article 17, il faudrait lire l'article 17(1).

**Le greffier:** Vous voulez dire un petit «i»?

**M. Eglington:** Oui, (1).

**Le greffier:** Un petit «i» avec un point?

**M. Eglington:** Non, le chiffre arabe.

**Le greffier:** Donc, à la fin du paragraphe on doit lire 1.1?

**M. Eglington:** Exactement.

Dans ce cas, les produits ou articles qui peuvent être saisis ont été changés. L'ancien article 16 se lisait:

Effets trouvés à bord d'un bateau

maintenant il ne s'agit plus que de «les agrès de pêche ou du poisson».

## [Texte]

Then in the old Section 17(1) which still exists, it provided for forfeiture of seized goods upon recording of a conviction for offences against the act and regulations and an entirely new subsection 1.1 has been added which allows for forfeiture upon seizure of either the vessel, the fishing gear or the fish where at the time of seizure the owner cannot be ascertained.

This was something which I took to be very serious. Miss Mayrand does not regard it as serious because she thinks they may be left with fish and fishing gear on their hands and not know what to do with it. But it appeared to me to be a gross violation or ordinary accepted constitutional notions and that the mere inconvenience of the Crown having fish on its hands does not outweigh the seriousness of the matter.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Miss Mayrand, since obviously there might be a difference between counsel on this, would you like to venture your opinion.

**Miss Mayrand:** You know, for me it was just the fact that when the owner is not ascertained and there is a suspicion by the officer that an infraction had been committed, I thought: when they seize the goods, what do they do with them? Of course the owner does not want to admit they are his because then it would be admitting that he was the person who committed the infraction.

**Mr. Eglington:** The alleged infraction.

**Miss Mayrand:** The alleged infraction. So I could not see what the Crown could do except forfeit the goods.

• 1210

**Mr. Eglington:** I attempted to answer that particular point in the very last paragraph which might be regarded by some people as a piece of legal sophistry. I am not sure. But what struck me was that first of all I considered that forfeiture without conviction in a sense was *ultra vires*. Secondly, it struck me as being, even if it could be argued somehow to be *intra vires*, a very unusual, an unexpected use of regulatory power. For the first time, although I must confess never to have been terribly enthused about Bills of Rights, this is the first occasion on which I have had occasion to use the criteria that deal with infringement of the Bill of Rights. It seems to be directed, at least, to maintaining that people are not deprived of their property except by due process of law. I cannot see that seizure, followed by an immediate problem in identification and consequent forfeiture, is due process of law. As a practical matter, it seems to me ridiculous to provide for forfeiture of a ship on the grounds that the owner of it cannot be ascertained. It should be very easy to ascertain.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** They went back to the old rum-running days, I think, for that, Mr. Eglington.

**Mr. Robinson:** Maybe, Mr. Chairman, as a result of our counsel's voluminous notes here we could get some sort of comment back from the department.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes, I think so. This material is printed so we could ask for that. Is that fair enough, Mr. Eglington and Miss Myrand? This is refreshing, but it is nice to know that you two, like everybody else here, can disagree with each other. So, there will be a request from counsel to the department to comment on our somewhat nebulous approach to this matter. I think, Mr. Co-Chairman, that the rest of the material comes to us without commentary.

## [Interprétation]

Ensuite, dans l'ancien article 17(1) qui existe toujours, on prévoit la confiscation des biens saisis sur établissement d'un délit contre la loi et la réglementation, et un nouveau paragraphe 1.1 a été ajouté qui prévoit la confiscation après saisie de l'embarcation, des agrès de pêche ou du poisson lorsqu'il est impossible de déterminer qui en est le propriétaire au moment de la saisie.

C'est une question que j'ai prise très au sérieux. M<sup>lle</sup> Mayrand est d'un avis différent, elle pense qu'ils peuvent se retrouver avec leur matériel de pêche et leur poisson sans savoir qu'en faire. A mon sens, c'est une violation flagrante de toutes les notions constitutionnelles reconnues; d'autre part, il me semble que le fait pour la Couronne de se retrouver avec le poisson sur les bras ne compense pas la gravité de la question.

**Le coprésident (M. McCleave):** Mademoiselle Mayrand, puisque vous semblez n'être pas d'accord voulez-vous nous dire ce que vous en pensez.

**Mlle Mayrand:** A mon sens, lorsque le propriétaire n'est pas retrouvé et lorsque l'inspecteur soupçonne qu'une infraction a été commise, que va-t-on faire des biens une fois qu'ils ont été saisis? Bien sûr le propriétaire ne veut pas reconnaître qu'ils lui appartiennent, car ce serait reconnaître qu'il est coupable de l'infraction.

**M. Eglington:** L'infraction supposée.

**Mlle Mayrand:** L'infraction supposée. Je ne vois donc pas très bien ce que la Couronne pourrait faire si l'on confisquait les biens.

**M. Eglington:** J'ai essayé d'expliquer la situation dans le dernier paragraphe que certains considéreront peut-être comme un sophisme juridique. Je ne sais pas. Mais j'ai pensé qu'une confiscation sans déclaration de culpabilité était, en quelque sorte, *ultra vires*. En outre, même si l'on peut considérer cela *ultra vires*, cela me semble aussi une façon inattendue d'utiliser les pouvoirs de réglementation. Je ne suis pas un fervent des Déclarations de droits, mais c'est la première fois que je vois des règlements allant à l'encontre de la Déclaration canadienne des droits. La Déclaration stipule «le droit de l'individu à... la jouissance de ses biens et le droit de ne s'en voir privé que par l'application régulière de la loi». Comment une saisie suivie d'un essai d'identification et d'une confiscation peut-elle être considérée comme «l'application régulière de la loi»? Du point de vue pratique, il est ridicule de prévoir la confiscation d'un navire simplement parce qu'on ne peut pas prouver qui en est le propriétaire. Ça ne doit pas être très difficile de trouver à qui il appartient.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Eglington, ces critères remontent à l'époque de la contrebande du rhum.!

**M. Robinson:** Monsieur le président, si notre conseiller transmettait ses dossiers volumineux au ministère, peut-être ce dernier nous répondrait-il.

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui, en effet. Comme tous les documents sont imprimés, cela sera facile. M. Eglington et M<sup>lle</sup> Mayrand, cela vous convient-il? C'est encourageant de voir que comme tout le monde, vous êtes parfois en désaccord l'un avec l'autre. Donc, nos conseillers demanderont au ministère de nous transmettre ses commentaires sur la méthode nébuleuse que nous avons adoptée dans cette histoire. Monsieur le coprésident, je pense que le reste des documents se passe de commentaires.



[Text]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** No, no; I do not think so, sir. Excuse me, but it seems to me there is one here—which I have not got a heading for—at the top.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Oh, SOR/75-679.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Is it the North-west Atlantic Fisheries Regulations, amendment, P.C. 1975-2798, is that the one?

**Mr. Eglington:** No. There was one before that. It is SOR/75-327.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes. I think this has all been printed beforehand, but you are quite right, Mr. Co-Chairman, it has not been considered, so, it should be. We take then SOR/75-679.

**Mr. Eglington:** What about SOR/75-327?

**Miss Mayrand:** Yes, SOR/75-327.

**Mr. Robinson:** I thought there was no problem.

**Mr. Eglington:** Okay. Well, that is fine.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** SOR/75-327? Oh, I see.

**Mr. Eglington:** Mr. Robinson says that is fine, so . . .

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you, Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** I just put okay on my page when I read it through so, I do not . . .

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** When you put okay on it, it must be. All right then, we can turn to the final one in this group, and that is SOR/75-679. All these commentaries have been printed before in our Proceedings. Any questions on the first or second paragraph of the commentary on P.C. 1975-2798? It is on a basic 679.

**Mr. Eglington:** They are a complete dog's breakfast at this point.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Perfectly ridiculous.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Something like the Food and Drugs Act regulations.

**Mr. Robinson:** I think the recommendation of our counsel should be carefully considered. In other words, we should get a set of the regulations at some stage and I guess they have to be prepared by the department.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I rather imagine that will be done. I seem to get the impression, and this is *obiter dicta* and out of order, Mr. Co-Chairman, but in talking to the members of the Cabinet, they seem to have a satisfaction, at least, that we are pursuing our task with reasonable diligence and presenting some ideas that can be accepted, that are quite acceptable within the Parliamentary frame of things. Maybe we should be firing more muskets than we do. But I think the fact is that the government is quite happy to have us around to make some kind of check because, frankly, I suspect that most ministers do not know what the hell is going on in their own departments sometimes. It is always nice to have some outside influence saying, "Why is such and such going on?" So, in that sense, we provide this small but perhaps valuable check and balance on the system of government.

[Interpretation]

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Non, pas du tout. Je m'excuse, mais je n'ai rien inscrit à l'un des règlements.

**Le coprésident (M. McCleave):** Oh, le DORS/75-679.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Est-ce qu'il s'agit du Règlement sur les pêcheries de l'Atlantique Nord-Ouest—modification—PC 1975-2798?

**M. Eglington:** Non, non, il y en a un autre avant celui-là: il y a le DORS-75-327.

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien. Tout cela est imprimé à l'avance, mais vous avez raison de faire remarquer que ce règlement n'a pas été discuté. Nous en sommes donc au DORS-75-679.

**M. Eglington:** Que fait-on du DORS-75-327?

**Mlle Mayrand:** Oui, qu'en fait-on?

**M. Robinson:** Je pensais qu'il n'y avait pas de problème.

**M. Eglington:** Très bien, dans ce cas.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Le DORS-75-327? Ah, je vois.

**M. Eglington:** M. Robinson dit qu'il n'y a pas de problème; dans ce cas . . .

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci, monsieur Robinson.

**M. Robinson:** J'ai simplement noté sur ma feuille qu'il n'y avait pas de problème, mais . . .

**Le coprésident (M. McCleave):** Si vous avez inscrit qu'il n'y avait pas de problèmes, c'est qu'il n'y en a pas. Passons maintenant au dernier règlement de cette catégorie, soit le DORS-75-679. Tous les commentaires s'y rapportant ont été imprimés au procès-verbal. Y a-t-il des questions ayant trait au premier ou au deuxième paragraphe du commentaire du PC1975-2798? Il s'agit d'une question de fond du règlement 679.

**M. Eglington:** Il y a de tout dans ces règlements.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Ils sont parfaitement ridicules.

**Le coprésident (M. McCleave):** Ça ressemble aux règlements de la Loi sur les aliments et drogues.

**M. Robinson:** Nous devrions tenir compte des recommandations de notre conseiller et, à un moment donné de notre étude, obtenir un exemplaire des règlements que le ministère doit préparer.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je suppose que cela se fera. D'après moi, la question est irrecevable; toutefois, lorsque j'en ai parlé aux membres du Cabinet, je me suis rendu compte qu'ils étaient convaincus d'accomplir leur tâche assez rapidement et de présenter des solutions très acceptables dans le cadre des structures parlementaires. Nous devrions peut-être nous rebeller un peu plus. Je suis convaincu que le gouvernement est très heureux de nous voir jouer les chiens de garde, parce que la plupart des ministres ne savent pas ce qui se passe dans leur propre ministère. Il est toujours utile que quelqu'un de l'extérieur pose des questions sur ce qui se passe. En ce sens, nous avons à jouer un rôle précieux de «chien de garde» dans le système gouvernemental même si ce rôle n'est pas très remarquable.

[Texte]

I think this concludes our business, but I hope nobody will leave. To be printed at this stage of our proceedings will be the instruments that have come before us but without commentary. The Clerk reminds me that I should ask if indeed there was commentary on any of these. Otherwise, they will be printed.

The meeting is now adjourned.

• 1215

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Are we supposed to do anything about this, Mr. Co-Chairman, Canadian powers under—?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I am sorry. You mean the letter that you and I are to send?

Yes. Right.

The meeting is now adjourned but I hope everybody will stay for a few minutes more while we deal with the business of the steering committee.

[Interprétation]

Je crois que cela met un terme à notre discussion d'aujourd'hui mais j'espère que vous ne partirez pas encore. Seuls seront imprimés pour le moment, les instruments que nous avons examinés mais qui ne faisaient pas l'objet d'un commentaire. Le greffier me rappelle que je dois vous demander si vous avez des commentaires. Sinon, ces documents seront envoyés à l'impression.

La séance est levée.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Que devons-nous faire à ce sujet monsieur le coprésident, les pouvoirs canadiens en vertu de —?

**Le coprésident (M. McCleave):** Veuillez m'excuser. Est-ce que vous parlez de la lettre que nous devons vous et moi envoyer?

Oui vous avez raison.

La séance est levée mais j'espère que vous resterez pour quelques minutes car nous allons maintenant examiner les affaires du comité directeur.











Issue No. 61

Tuesday, March 16, 1976

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Robert McCleave, M.P.

Government  
Publications

Fascicule n° 61

Le mardi 16 mars 1976

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Robert McCleave, député

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité mixte permanent des*

# Regulations and other Statutory Instruments

# Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Subject-matter of Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning the public business; Guidelines for Motions for the Production of Papers; the Official Secrets Act, the Federal Court Act, the Statistics Act, Prerogative Writs, and other laws which are related to the question of freedom of information and the protection of privacy; automatic data processing in the above context, with due protection for privacy of persons.

CONCERNANT:

L'objet du Bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques; l'exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents; la Loi sur les secrets officiels, la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la statistique, les brefs de prérogative et les autres lois qui sont reliées à la question de la liberté de l'information et à la protection de la vie privée; le traitement automatique de l'information, compte tenu du contexte mentionné ci-dessus et d'une protection adéquate de la vie privée des personnes.

WITNESSES:

(See Minutes of Proceedings)

TÉMOINS:

(Voir les procès-verbaux)

First Session

Thirtieth Parliament, 1974-75-76

Première session de la

trentième législature, 1974-1975-1976



STANDING JOINT COMMITTEE ON  
REGULATIONS AND OTHER  
STATUTORY INSTRUMENTS

*Joint Chairmen:*

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Robert McCleave, M.P.

*Vice-Chairman:*

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

*Representing the Senate:*

*Senators:*

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

*Representing the House of Commons:*

*Messrs.*

Baker ( <i>Gander- Twillingate</i> )	Balfour
Baldwin	Béchar
	Blais

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES  
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES  
RÉGLEMENTAIRES

*Coprésidents:*

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Robert McCleave, député

*Vice-président:*

M. Kenneth Robinson, député

*Représentant le Sénat:*

*Les sénateurs:*

Riel	Yuzk—(8)
Riley	

*Représentant la Chambre des communes:*

*Messieurs*

Brewin	Leblanc
Hnatyshyn	( <i>Laurier</i> )
Laprise	Reid—(12)

(Quorum 7)

*Les cogreffiers du Comité*

Michael A. Measures

Denis Bouffard

*Joint Clerks of the Committee*

Published under authority of the Speaker of the  
House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Information Canada, Ottawa, Canada

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre  
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente à Information Canada, Ottawa, Canada

ORDER OF REFERENCE  
OF THE HOUSE OF COMMONS

Thursday, February 12, 1976

*ORDERED*,—That the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments be authorized to examine the matters referred to in paragraphs 1, 2 and 3 of the Seventh Report of the Committee, presented to the House on Tuesday, December 16, 1975, during the balance of this Session.

*ATTEST*

ORDRE DE RENVOI  
DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Le jeudi 12 février 1976

*IL EST ORDONNÉ*,—Que le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires soit autorisé à étudier les questions mentionnées aux paragraphes 1, 2 et 3 du septième rapport, présenté à la Chambre le mardi 16 décembre 1975, pendant le reste de la présente session.

*ATTESTÉ*

*Le Greffier de la Chambre des communes*

ALISTAIR FRASER

*The Clerk of the House of Commons*



## REPORT TO THE HOUSE OF COMMONS

Tuesday, December 16, 1975

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments has the honour to present its

## SEVENTH REPORT

Your Committee approves in principle the concept of legislation relating to freedom of information and therefore recommends that:

(1) the references given to it by the House on December 19, 1974, i.e. the subject-matter of Bill C-225 (Mr. Baldwin), An act respecting the right of the public to information concerning the public business, and the Guidelines for Motions for the Production of Papers tabled December 19, 1974, by the President of the Privy Council, be referred to it again in the next Session of this Parliament together with the evidence adduced in relation thereto;

(2) the House consider the advisability of expanding such terms of reference to include an examination of the Official Secrets Act, the Federal Court Act, the Statistics Act, Prerogative Writs, and other laws which are related to the question of freedom of information and the protection of privacy;

(3) the House further consider the advisability of directing the Committee to consider the question of automatic data processing in the above context, with due protection for privacy of persons.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issues Nos. 13, 15, 17, 19, 22, 32, 40, 41, 45, 47, 48, 50, 52 and 53*) is tabled.

Respectfully submitted,

*Le coprésident*

Robert McCleave

*Joint Chairman*

## RAPPORT À LA CHAMBRE DES COMMUNES

Le mardi 16 décembre 1975

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a l'honneur de présenter son

## SEPTIÈME RAPPORT

Le Comité approuve en principe le concept de la Loi concernant la liberté de l'information et recommande par conséquent que:

(1) le mandat qui lui a été confié par la Chambre le 19 décembre 1974, soit que l'objet du Bill C-225 (M. Baldwin), Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques, et l'exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents qui a été également déposé le 19 décembre 1974 par le président du Conseil privé, soit à nouveau déféré au Comité lors de la prochaine session de la présente législature ainsi que les renseignements connexes qu'on a recueillis;

(2) la Chambre considère l'opportunité d'étendre ce mandat afin d'y inclure l'examen de la Loi sur les secrets officiels, la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la statistique, les brevets de prérogative et les autres lois qui sont reliées à la question de la liberté de l'information et à la protection de la vie privée;

(3) la Chambre considère de plus l'opportunité de demander au Comité d'étudier la question du traitement automatique de l'information, compte-tenu du contexte mentionné ci-dessus et d'une protection adéquate de la vie privée des personnes.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicules nos 13, 15, 17, 19, 22, 32, 40, 41, 45, 47, 48, 50, 52 et 53*) est déposé.

Respectueusement soumis,

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

TUESDAY, MARCH 16, 1976  
(64)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 9.41 a.m. this day, the Joint Chairman, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Forsey, Godfrey, Lafond and Yuzyk.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Baldwin, Balfour, Béchard, Hnatyshyn, McCleave and Reid.

*Other Senator present:* The Honourable Senator Lucier.

*Witness:* Mr. W. I. Smith, Dominion Archivist.

The Committee proceeded to consider its Order of Reference dated Thursday, February 12, 1976, relating to: the subject-matter of Bill C-225 (Mr. Baldwin), An Act respecting the right of the public to information concerning the public business; Guidelines for Motions for the Production of Papers tabled December 19, 1974, by the President of the Privy Council; the Official Secrets Act, the Federal Court Act, the Statistics Act, Prerogative Writs, and other laws which are related to the question of freedom of information and the protection of privacy; automatic data processing in the above context, with due protection for privacy of persons.

The witness gave an opening statement and answered questions.

At 11.00 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

**PROCÈS-VERBAL**

LE MARDI 16 MARS 1976  
(64)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 9 h 41, sous la présidence de l'honorable sénateur Eugène A. Forsey, et de M. Robert McCleave (coprésidents).

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey, Lafond, et Yuzyk.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Baldwin, Balfour, Béchard, Hnatyshyn, McCleave et Reid.

*Autre sénateur présent:* L'honorable sénateur Lucier.

*Témoin:* M. W. I. Smith, Archiviste fédéral.

Le Comité entreprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 12 février 1976 portant sur: l'objet du bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques; l'exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents; la Loi sur les secrets officiels, la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la statistique, les brevets de prérogative et les autres lois qui sont reliées à la question de la liberté de l'information et à la protection de la vie privée; le traitement automatique de l'information, compte tenu du contexte mentionné ci-dessus et d'une protection adéquate de la vie privée des personnes.

Le témoin fait une déclaration préliminaire et répond aux questions.

A 11 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le cogreffier du Comité*

Michael A. Measures

*Joint Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, March 16, 1976

• 0941

[Text]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Order, please. This morning we have two eminent witnesses before us; Dr. W. I. Smith, the Dominion Archivist, and Mr. Erik Spicer, the Parliamentary Librarian. We will commence with Dr. Smith as our first witness, who has provided us with the document that is being circulated among you. It is Cabinet Directive No. 46 dealing with the transfer of public records to the Public Archives and access to public records held by the Public Archives and by departments. This directive, which appears before us in both languages, is printed herewith. It is being printed at the start of the proceedings before Dr. Smith makes his preliminary statement, and then the meeting will be open to questions.

#### Cabinet Directive No. 46

Transfer of Public Records to the Public Archives and Access to Public Records held by the Public Archives and by Departments

On June 7, 1973 the Cabinet approved the following directive to implement the policy of making available to the public as large a portion of the Public Records of the Canadian Government as might be consistent with the national interest:

#### Definitions

1. In this Directive,

“access” means permission to members of the public to view, copy and use a public record for research purposes;

“agency” means any corporation or entity, other than a department, that is ultimately accountable, through a Minister to Parliament for the conduct of its affairs;

“appropriate Minister” means the Minister presiding over the department or the Minister designated by the Governor in Council pursuant to the *Financial Administration Act* as the appropriate Minister;

“department” has the same meaning as paragraphs (a) and (b) of the definition “department” in section 2 of the *Financial Administration Act*, but does not include the Office of the Secretary to the Governor General;

“deputy head”, with respect to any department, means the Deputy Minister or the person who, under the direction of the appropriate Minister, exercises control and management of public records;

“exempted record” means a public record

(a) that contains information the release of which

(i) would be contrary to law,

(ii) is restricted pursuant to an agreement made between the Government of Canada and any other government,

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 16 mars 1976

[Interpretation]

Le coprésident (M. McCleave): A l'ordre, je vous prie. Nous accueillons ce matin deux éminents témoins, M. W. I. Smith, archiviste fédéral, et M. Erik Spicer, bibliothécaire parlementaire. Notre premier témoin, M. Smith, a déjà présenté le document que j'ai fait circuler. Il s'agit de la directive du Cabinet n° 46 portant sur le transfert des documents publics aux Archives publiques et de l'accès aux documents publics conservés par les Archives publiques et les ministères. La directive est présentée dans les deux langues et sera imprimée au début des délibérations, avant l'exposé de M. Smith. Ensuite, les membres du Comité pourront interroger M. Smith.

#### Directive du Cabinet n° 46

Transfert des documents publics aux Archives publiques et accès aux documents publics conservés par les Archives publiques et les ministères

Le 7 juin 1973, le Cabinet a approuvé la directive ci-après, en vue de la mise en œuvre de la politique visant à mettre à la disposition du public le plus grand nombre possible de documents publics du gouvernement canadien dans la mesure où cela est compatible avec l'intérêt national.

#### Définitions

1. Dans la présente Directive, l'expression

«accès» signifie la permission donnée à des membres du public d'avoir accès à un document public, de le reproduire et de l'utiliser à des fins de recherche;

«organisme» désigne toute société ou entité constituée, autre qu'un ministère, qui est en définitive comptable au Parlement, par l'intermédiaire d'un ministre, de la conduite de ses affaires;

«ministre compétent» désigne le ministre qui préside au ministère ou le ministre qu'en conformité de la *Loi sur l'administration financière* le gouverneur en conseil désigne comme ministre compétent;

«ministère» a la même signification que celle que lui confère la définition de l'expression «ministère» aux alinéas a) et b) de l'article 2 de la *Loi sur l'administration financière*, mais ne comprend pas le Cabinet du Gouverneur Général;

«sous-chef», à l'égard d'un ministère quelconque, désigne le sous-ministre ou la personne qui, sous la direction du ministre compétent, assure le contrôle et la gestion des documents publics;

«document exclu» désigne un document public

a) qui contient des informations dont la publication

(i) serait contraire aux prescriptions de la Loi;

(ii) est l'objet d'une restriction par suite d'une entente entre le Gouvernement du Canada et tout autre gouvernement;

## [Texte]

(iii) might be considered by any government to be a breach of faith on the part of the Government of Canada

(iv) might embarrass the Government of Canada in its relations with any other government, or

(v) might violate the right of privacy of any individual,

(b) that relates to security and intelligence; or

(c) that is a personnel record, except that a personnel record ceases to be an exempted record on the expiration of a period of ninety years from the date of birth of the employee with respect to whom the record is made;

“personnel record” means a personnel file of a department or agency and includes all documents and records of earnings, service and leave in respect of any employee of that department or agency;

“public record” means correspondence, memoranda or other papers, maps, plans, photographs, films, microfilms, sound recordings, tapes, computer cards or other documentary material

(a) made or received by any department or agency,

(b) preserved or appropriate for preservation by a department or agency, and

(c) containing information relating to the organization, functions, procedures, policies or activities of the department or agency or other information of past, present or potential value to the Government of Canada,

but does not include working papers, stocks of publications or printed documents or library or museum material made, or acquired and preserved, only for convenience of reference.

#### Transfer of Records to the Public Archives

2. (1) To facilitate research all departments should transfer their public records to the Public Archives of Canada as soon as practicable.

(2) Every department shall apply the schedules and standards issued, established or approved by the Dominion Archivist pursuant to paragraphs 7 (d) and (e) of the *Public Records Order* and, subject to subsection (3), transfer to the Public Archives in accordance with such schedules and standards all public records in its possession.

(3) A public record shall not be transferred to the Public Archives if

(a) it is an exempted record, the release of which would be contrary to law;

(b) it is a record of a department that, in the opinion of the Deputy Head of that department, is or may be necessary for the efficient operation of that department; or

## [Interprétation]

(iii) pourrait être considérée par un gouvernement quelconque comme un abus de confiance de la part du Gouvernement du Canada;

(iv) pourrait gêner le Gouvernement du Canada dans ses relations avec tout autre gouvernement, ou

(v) pourrait porter atteinte au droit de tout individu à sa vie privée;

b) qui se rapporte à des questions de sécurité et de renseignement, ou

c) qui est un dossier de personnel, sauf qu'un dossier de personnel cesse d'être un document exclu à l'expiration d'une période de quatre-vingt-dix ans à compter de la date de naissance de l'employé à l'égard de qui le dossier est constitué;

«dossier de personnel» désigne le dossier de tout employé d'un ministère ou d'un organisme et comprend tous les documents et registres faisant état de la rémunération, du service et des congés de cet employé;

«document public» désigne les pièces de correspondance, notes de service ou autres documents, cartes, plans, photographies, films, microfilms, enregistrements sonores, bandes magnétiques, imprimés d'ordinateur ou autre pièce documentaires

a) établis ou reçus par un ministère ou un organisme quelconque;

b) conservés ou propres à être conservés par un ministère ou un organisme, et

c) contenant des informations se rapportant à l'organisation, aux fonctions, aux règles et pratiques administratives ou aux activités du ministère ou de l'organisme, ou d'autres informations qui ont été, sont ou pourront dans l'avenir être d'une certaine valeur pour le Gouvernement du Canada;

mais ne comprend pas les documents de travail, les dépôts de publications ou de documents imprimés ou le matériel de bibliothèque ou de musée établis ou acquis et conservés uniquement à des fins de référence.

#### Transfert des documents aux Archives publiques

2. (1) Afin de faciliter la recherche, tous les ministères devraient transférer leurs documents publics aux Archives publiques du Canada dès que possible.

(2) Chaque ministère devra utiliser les nomenclatures et les normes publiées, établies ou approuvées par l'Archiviste fédéral en conformité des alinéas 7 d) et e) du *Décret concernant les documents publics* et, sous réserve du paragraphe (3), transférer aux Archives publiques en conformité de ces nomenclatures et normes tous les documents publics qui sont en sa possession.

(3) Un document public ne devra pas être transféré aux Archives publiques

a) s'il est un document exclu dont la publication serait contraire aux prescriptions de la loi;

b) s'il est un document d'un ministère qui, de l'avis du sous-chef de ce ministère, est nécessaire ou peut être nécessaire au bon fonctionnement du ministère, ou



## [Text]

(c) it contains information the disclosure of which, in the opinion of the appropriate Minister, would be prejudicial to the public interest.

## Access to Public Records in the Public Archives

3. (1) Access shall be given to any public record more than thirty years old that has been transferred to the Public Archives.

(2) Access shall be given to any public record less than thirty years old that has been transferred to the Public Archives only with the permission of and in accordance with terms and conditions established, in consultation with the Dominion Archivist, by the appropriate Minister of the department or agency that transferred the record to the Public Archives.

## Access to Public Records retained in a Department

4. (1) Access shall be given to any public record that

(a) has been retained in a department, and

(b) is not an exempted record as defined in subparagraph (a) (i) of the definition of that term in section 1

only with the permission of and in accordance with terms and conditions established by the appropriate Minister.

(2) Access shall not be given to any public record that is an exempted record as defined in subparagraph (a) (i) of the definition of that term in section 1.

## General

5. Where the Deputy Head of a department is of opinion that a record is an exempted record, he shall so advise the Dominion Archivist.

6. The Dominion Archivist shall advise departments on matters of policy respecting access to public records.

7. (1) A department shall, in accordance with normal security practices and procedures, apply appropriate security declassification procedures to security classified records.

(2) No department shall permit access to any record in respect of which the department or agency that originated the record would refuse access.

R. G. Robertson,  
Secretary to the Cabinet.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Now, Dr. Smith, welcome, and if you would give us your opening statement, please.

**Dr. W. I. Smith (Dominion Archivist):** Mr. Chairman, it is a privilege for me to have an opportunity to discuss with you the question of access to public records. Naturally, it is a subject in which I have a considerable and occupational concern because, as Dominion Archivist, I have the custody of approximately 1 million cubic feet of public records that still belong to departments and which are in record centres from Vancouver to Halifax, as well as in Ottawa, and also approximately 100,000 cubic feet of public records which are preserved in the Archives and have been designated as of historical value for permanent preservation.

## [Interpretation]

c) s'il contient des informations dont la divulgation, de l'avis du ministre compétent, irait à l'encontre de l'intérêt public.

## Accès aux documents publics transférés aux Archives publiques

3. (1) Le public aura accès à tout document public de plus de trente ans, qui a été transféré aux Archives publiques.

(2) Le public aura accès à un document public de moins de trente ans qui a été transféré aux Archives publiques, suivant les modalités et conditions établies, en liaison avec l'Archiviste fédéral, par le ministre compétent du ministère ou de l'organisme qui a transféré le document aux Archives publiques et uniquement après avoir obtenu la permission du ministre.

## Accès aux documents publics gardés dans un ministère

4. (1) Le public pourra avoir accès à un document public

a) qui est gardé dans un ministère, et

b) qui n'est pas un document exclu selon la définition donnée à cette expression à l'article 1 a) (i) de la présente Directive,

suivant les modalités et conditions établies par le ministre compétent et uniquement après avoir obtenu sa permission.

(2) Le public ne pourra pas avoir accès à un document public qui est un document exclu selon la définition donnée à cette expression à l'article 1 a) (i) de la présente Directive.

## Généralités

5. Lorsque le sous-chef d'un ministère est d'avis qu'un document est un document exclu, il devra en informer l'Archiviste fédéral.

6. L'Archiviste fédéral devra conseiller les ministères au sujet des questions de principe qui concernent l'accès aux documents publics.

7. (1) Un ministère devra, suivant les règles et pratiques normales de sécurité, instaurer des méthodes appropriées de déclassification des documents classifiés.

(2) Nul ministère ne devra permettre l'accès à un document auquel le ministère ou l'organisme d'où provient ce document refuserait l'accès.

Le secrétaire du Cabinet  
R. G. Robertson

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Smith, je vous souhaite la bienvenue, et vous avez la parole.

**M. W. I. Smith (Archiviste fédéral):** Monsieur le président, c'est un privilège que d'avoir la possibilité de discuter avec vous de l'accès aux documents publics. C'est une question qui m'intéresse tout particulièrement de par mon travail, car, en tant qu'archiviste fédéral, j'ai la charge d'environ un million de pieds cubes de documents publics appartenant encore aux ministères, entreposés dans les centres de documents de Vancouver à Halifax en passant par Ottawa; j'ai également la charge d'environ 100,000 pieds cubes de documents publics qui, parce qu'ils ont une valeur historique, doivent être préservés de façon permanente aux Archives.

## [Texte]

I have no prepared statement or submission. I neither advocate nor defend a particular position. I think the most useful service that I can give this Committee is to explain the present system and how it works. The authority is the Cabinet Directive No. 46.

Perhaps I could give a few preliminary remarks on the background of the present policy. As you probably know, there was no formal government policy regarding access to public records until seven years ago. Until this time it was generally assumed that the creating departments controlled access to their records. I got involved in this personally because when I came to the Archives in 1950 this coincided with the first major transfers of public records from departments to the Archives. Naturally I was very concerned in access to those records. I found, in approaching departments who handed over their records to the Archives, that I would say, "On what conditions would you permit access by researchers to these records?" In most cases they did not know what I was talking about because access was completely foreign. These records had been accumulated or created or acquired in the course of carrying out the functions of the departments. From their point of view this was the product of their work, and the question of anybody out there in the public being interested in this was simply something that had not occurred to them. When I asked them about access they did not really know what I was talking about. So we worked out ad hoc arrangements about access for research purposes in the Archives.

• 0945

When I say that the government had no official policy and that each department really had no policy either regarding access to its own records, there was one exception. That was the Department of External Affairs. Because so many of their older records were so closely integrated with the corresponding British records, they felt obliged to follow the same rules. The British did have a rule and at that time it was that there should be no access to public records after 1902. I am not sure how this date was arrived at, but it was 1902.

In 1958 for the first time we had legislation which affected us in a way. This was when the British Public Records Act was passed in 1958. This was supposed to be a liberalizing measure regarding access because it established a 50-year rule which said, in effect, that there would normally be no access to public records until they were 50 years old, and that this would be a sliding scale. So this was the inauguration of the 50-year rule.

Shortly after that it was moved up to the end—I think there was an extension of two or three years so that people could do research on the First World War, covering the whole First World War, even though it had not quite reached the 50 years.

In 1960 as you recall the Glassco Commission on the organization of the Government of Canada did a study primarily from the point of view of efficiency and economy, and they were particularly interested in the question of public records, mostly from the records management point of view. We were rather pleased by this because we had developed in an ad hoc way a records management system which was related fairly closely to the American

## [Interprétation]

Je n'ai préparé ni déclaration ni mémoire officiels. En fait, je ne préconise ni ne défends de position particulière. Le plus grand service que je puisse rendre au Comité, c'est de lui expliquer le système actuel et son fonctionnement. Le texte d'autorisation en est la directive du Cabinet n° 46.

Je vous expliquerai sommairement quels sont les antécédents de la politique actuelle. Comme vous le savez certainement, c'est seulement depuis sept ans que nous avons une politique gouvernementale officielle concernant l'accès aux documents public. Auparavant, on supposait de façon générale que les ministères ayant produit les documents en contrôlaient aussi l'accès. Je me suis intéressé à la question personnellement, parce que mon arrivée aux Archives, en 1950, a coïncidé avec les premiers transferts importants de documents publics des ministères aux Archives. Naturellement, l'accès à ces documents m'intéressait beaucoup. J'ai dû interroger les ministères qui nous transmettaient leurs dossiers pour leur demander sous quelles conditions ils permettaient l'accès à leurs documents à des fins de recherche. La plupart du temps, les ministères n'en savaient rien, puisque la question leur était tout à fait étrangère. Ces dossiers avaient été accumulés, ouverts ou acquis tout au long des années de fonctionnement des ministères. De leur point de vue, ces documents faisaient partie de leur travail quotidien, et la question d'accès aux dossiers pour le public intéressé ne leur était jamais venue à l'esprit. Ils ne savaient donc pas quoi répondre lorsque je leur parlais d'accès aux documents. Nous avons fini par élaborer des dispositions ad hoc portant sur l'accès aux documents des archives à des fins de recherche.

Ce n'est pas tout à fait vrai de dire que le gouvernement n'avait aucune politique officielle et que chaque ministère avait ses propres règlements concernant l'accès à ses dossiers; il y avait une exception, soit le ministère des Affaires extérieures. Étant donné que beaucoup de leurs anciens dossiers s'intégraient aux dossiers britanniques correspondants, les Affaires extérieures se sentaient obligées de suivre les mêmes règles que les Britanniques. Ceux-ci avaient en effet un règlement stipulant à l'époque qu'il n'y aurait aucun accès aux documents publics après 1902. Pourquoi 1902, je n'en sais rien.

Pour la première fois, en 1958, on a formulé une loi dont notre section a senti les effets. C'est lorsque la Loi sur les documents publics a été adoptée en Grande-Bretagne. Cette loi se voulait une mesure libérale sur l'accès aux documents, parce qu'elle établissait la règle des cinquante ans qui, en fait, stipulait qu'il n'y aurait aucun accès aux documents publics avant cinquante ans. Cette échelle se voulait également mobile. On a donc annoncé la règle des cinquante ans.

Peu après, on a raccourci cette durée de deux ou trois ans pour les personnes intéressées à faire des recherches sur la période couvrant la totalité de la première Grande guerre, même si les cinquante ans n'étaient pas terminés.

En 1960, la commission Glassco sur l'organisation du gouvernement du Canada a entrepris une étude, surtout du point de vue de l'efficacité et de l'économie; elle s'est intéressée particulièrement aux documents publics, et surtout à leur administration. Nous étions très heureux de cet intérêt, parce que nous avions mis au point un système ad hoc d'administration des documents, système qui ressemblait de près à celui des États-Unis mais qui n'avait pas été



## [Text]

system but which had no legislative stamp. There was not a separate act or instrument at this time. The Glassco Commission in effect endorsed what the Public Archives was doing in the area of records management and made recommendations which were subsequently implemented.

They were implemented originally in 1965 in what was known as a management improvement circular, MI5, and this contained provisions for the records management setup. It gave very extensive responsibilities to the Dominion Archivist, not only for dormant records, for having records centres, but for advice to departments setting up records systems, training records staff, and in fact a fairly extensive control, either advisory or operational, for records from the moment they were created until the moment they were destroyed or transferred to the Archives.

This Treasury Board circular, MI5, dealt with records management. It had one sentence, however, on access. This sentence said:

The Dominion Archivist is to approve all proposals to withhold records from public inspection for more than 35 years.

• 0950

There was no explanation, but simply this statement, which said in effect or could be interpreted as saying that records are open at least 35 years, and that if they are going to be withheld for longer than 35 years they can only do so with the permission of the Dominion Archivist. Well there were technical problems. It was discovered that a Treasury Board minute was not an appropriate document for establishing this records management system, that it should be done by Order in Council. And so the next year an Order in Council was passed, the "Public Records Order", as it is generally called, and this established the records management system that I have been referring to.

The reference to access, however, was eliminated and it was decided that it would be dealt with separately there would be a separate instrument on the policy in regard to access to public records. External Affairs again was primarily concerned about the relationship and the integration, if you like, up until at least the Second World War of their records with the British records. Since the British were on a 50-year rule, and they were in effect on a 50-year rule too, I think there was some doubt as to whether 30, 35, 25 something different may not cause them problems.

I think there was a decision that there would be, whether by legislation, Order in Council or whatever, a government policy on access to public records. I think the people who were talking about this were thinking in terms of 30, 35 years. There was some conversation with the people in Britain, and they were talking about liberalizing or moving from the 50-year period up to something approaching 35 years perhaps, or 30 years.

At about this time, in May 1966, the question of access was the subject of a special—it was called an "extraordinary congress" of the International Council on Archives in Washington. It was very interesting. I was there as an observer. People were there from I think 53 different countries, and the whole question of the problems and the principles, if you like, of permitting access to public

## [Interpretation]

entériné par une loi. En effet, il n'y avait aucune loi ni aucune formule législative portant sur cette question à cette époque-là. La commission Glassco a donc entériné le travail des Archives publiques dans le domaine de l'administration des dossiers et a fait des recommandations qui ont été appliquées par la suite.

Elles ont d'abord été mises en vigueur en 1965 dans une directive circulaire d'amélioration de l'administration, la MI5, qui expliquait quelles étaient les dispositions prévues en vue de l'administration des dossiers. Cette directive circulaire donnait de grandes responsabilités à l'archiviste fédéral: non seulement devait-il s'occuper des documents inactifs et de la mise sur pied de centres de documents, mais il devait également conseiller les ministères dans l'établissement de leur propre système de dossiers, dans la formation de leur personnel attaché aux dossiers et, enfin, dans la mise au point d'un contrôle étendu des dossiers, que cela soit un contrôle effectif ou théorique à partir du moment de leur rédaction jusqu'à leur destruction ou leur transfert aux Archives.

La MI5 du Conseil du Trésor portait donc sur l'administration des dossiers. Elle incluait également la phrase suivante:

L'archiviste fédéral doit approuver toutes les propositions visant à empêcher l'inspection publique des dossiers pendant plus de 35 ans.

Aucune explication n'était rattachée à cette phrase qui pouvait être interprétée comme suit: les dossiers sont ouverts au public pendant au moins 35 ans, et pour les garder plus longtemps, il faut obtenir la permission de l'archiviste fédéral. Bien sûr, il y a eu des problèmes techniques. On a découvert que le procès-verbal du Conseil du Trésor ne constituait pas un document approprié permettant l'établissement d'un système d'administration des documents, mais qu'il fallait pour cela un décret du conseil. On a donc rendu l'année suivante un décret du conseil (le «décret sur les documents publics») établissant le système d'administration des dossiers dont je viens de parler.

On avait supprimé toute mention à l'accès aux documents, après avoir décidé que cette question devrait être considérée séparément et faire l'objet d'une politique spéciale sur l'accès aux documents publics. Encore une fois, les Affaires Extérieures se sont dites inquiètes des liens existant entre leurs dossiers et les dossiers britanniques jusqu'à la deuxième Grande guerre, et de l'intégration des uns aux autres. Comme les Britanniques avaient établi la règle de 50 ans, on s'est demandé si l'établissement au Canada d'une règle de 30, 35 ou même de 25 ans, ne pourrait pas soulever des problèmes.

Il a été décidé que le gouvernement devrait établir une politique portant sur l'accès aux dossiers publics par un projet de loi, par décret du conseil ou autrement. En fait, on pensait surtout à établir une règle de 30 ou 35 ans. D'ailleurs, certaines conversations avec les Britanniques ont permis de comprendre que ces derniers avaient l'intention de libéraliser leur loi et de passer de 50 ans à 35 ou même 30 ans.

Presque à cette même époque, en mai 1966, l'accès aux documents a fait l'objet d'un congrès spécial extraordinaire du Conseil international des archives à Washington. Je me suis rendu en observateur à cette rencontre fort intéressante. Des représentants de 53 pays ont discuté des problèmes et des principes soulevés par l'accès aux documents publics. L'orateur principal de la conférence était M. K.

## [Texte]

records was considered. The keynote speaker at the beginning of the conference was Dr. K. Lamb, my predecessor. He made an appeal for more liberal access to public records and suggested that 25 years was a reasonable period. At this time most of the countries represented had a 50-year rule, and certainly some of them were quite shocked at the prospect of people seeing public records that were much less than 50 years old. There was, of course, the Swedish—and I understand this Committee is familiar now with the Swedish system of virtually free access. This was regarded, I think, with some horror and a bit of amusement, but it certainly was taken very seriously. The main effort at the time was to try to persuade a majority of countries to accept something as radical as a 30-year rule. Now at the same time, as a matter of fact a couple of months later, the United States Freedom of Information Act was passed. There was no discussion of it at the time. As you know, it was passed in 1966 and became effective on July 4, 1967, so the United States had joined the ranks of—well I do not know whether you would call them “ranks”—had become at least a second country, as well as Sweden, which had a freedom of information legislation.

• 0955

In 1967, again shortly after this Washington conference, the British finally decided on the 30-year rule. So there was an amendment to the British Records Act which announced that there would be access to public records after they were 30 years old.

In 1968 at another international congress in Madrid it was regarded as a great victory for liberalization when the general assembly of the congress formally endorsed the 30-year rule. At the same time they recognized that there would be exceptions. There would be records to which there would not be access until after they were 30 years old. For instance, some records in France were available only when they were 125 years old. These were notarial documents. The census in most countries was available only after 100 years.

Among the recommendations of this Madrid congress was that no records should be closed for more than 80 years. Normally they should be available in 30 years. These recommendations gave the international stamp of approval, I guess, to the more liberal access, but of course had no effect because it was up to each country to take appropriate steps.

I do not think the resolutions of this congress affected Canada because really what was happening here—we already accepted the 30-year rule and I think we also accepted the idea that we would not have the British type of 30-year rule, but we would permit access to records that were less than 30 years old.

This was discussed. Meetings were held and eventually it was decided on a Canadian version of the 30-year rule. This was announced by Mr. Trudeau in the House of Commons on May 1, 1969. The purpose of the policy, as you see in the Cabinet directive, was to make available to the public as large a portion of the public records of the Canadian government as might be consistent with the national interest. This is in contrast to a typical 30-year legislation which simply says that normally there will be no access to public records until they are 30 years old. The purpose of this, as it says, is to make available to the public as large a portion of the public records as might be consistent with the national interest.

## [Interprétation]

Lamb, mon prédécesseur. M. Lamb a demandé qu'on libéralise l'accès aux documents publics et a proposé de réduire la période de restriction à 25 ans. Comme à cette époque la plupart des pays observaient la règle des 50 ans, certains d'entre eux ont été très surpris de la perspective d'avoir à rendre accessible leurs documents publics avant 50 ans. Bien sûr, comme le sait le Comité, les Suédois avaient déjà établi un système de libre accès à leurs documents publics. Donc, la proposition de M. Lamb en a horriifié certains et amusé d'autres, mais a fini par être prise au sérieux. Il fallait donc surtout persuader une majorité des pays à accepter ce changement radical qui était la règle de 30 ans. Quelque mois après, les États-Unis ont adopté leur Loi sur la liberté de l'information loi dont nous n'avions pas parlé au cours du congrès. Cette loi, adoptée en 1966, n'est entrée en vigueur que le 4 juillet 1967 et faisait des États-Unis le deuxième pays, après la Suède, à avoir adopté une loi sur la liberté totale de l'information.

En 1967, peu de temps après la conférence de Washington, les Britanniques ont finalement adopté la règle des 30 ans. Ils ont modifié leur Loi sur les documents, permettant l'accès aux documents publics après 30 ans.

En 1968, lors d'un autre congrès international à Madrid, l'entérinement officiel par l'Assemblée générale de la règle des 30 ans a été considéré comme une grande victoire de la libéralisation. Parallèlement, l'Assemblée a accepté qu'il puisse y avoir des exceptions; en effet, certains documents, même après 30 ans, peuvent rester inaccessibles au public. Ainsi, la France n'a rendu certains dossiers publics qu'après 125 ans. Il s'agissait en fait de documents notariaux. Par ailleurs, beaucoup de pays n'ont divulgué leur recensement qu'après 100 ans.

Le Congrès de Madrid recommandait, notamment, que l'on ne refuse l'accès à des documents pendant plus de 80 ans. Les documents devraient normalement être rendus publics après 30 ans. Ces recommandations ont ouvert la voie à l'entérinement international et à la libéralisation de l'information, mais il revenait quand même à chaque pays de décider pour lui-même quelles mesures il prendrait.

Les résolutions du Congrès de Madrid n'ont pas eu de conséquences pour le Canada, parce que nous avions déjà adopté la règle des 30 ans, sans l'appliquer toutefois à la manière des Britanniques, puisque nous pouvions exceptionnellement permettre l'accès à des dossiers avant 30 ans.

La version canadienne de la règle de 30 ans a été adoptée après maintes discussions et rencontres. La décision a été annoncée à la Chambre des communes par M. Trudeau, le 1<sup>er</sup> mai 1969. Comme vous pouvez le lire dans la directive du cabinet, cette politique visait à mettre à la disposition du public le plus grand nombre possible de documents publics du gouvernement canadien, dans la mesure où cela est compatible avec l'intérêt national. Cette directive diffère des lois typiques de 30 ans qui stipulent simplement qu'il n'y a aucun accès à des documents publics avant 30 ans. Je le répète, il s'agit donc de mettre à la disposition du public le plus grand nombre de documents publics, dans la mesure où cela est compatible avec l'intérêt national.



## [Text]

This was the policy announced. The only authority was the statement in the House of Commons. I can remember going through a period when departments that were expected to apply this principle, the government policy which had been announced, asked for the authority and we used to circulate this excerpt from *Hansard* because this was the only authority we had at that time which could be released. Obviously you had to have an instrument and this instrument or authority, if you like, finally appeared in the Cabinet directive of June 7, 1973. This is the directive you have before you.

It is rather brief, but perhaps I can refer to two or three items in it. On the first page we have definitions, and I think there are a couple of points which may be of significance there. One is "access" and you will note that it says: "access" ... for research purposes." In other words, this is research-oriented rather than intended for the general public.

Mr. Hnatyshyn: It is not open to spies, I take it then.

• 1000

Dr. Smith: Then there is the "exempted record." In other words, records are available when they are 30 years old, except for certain exempted records. I think these are the obvious exemptions. You have been considering a variety of exempt categories and I think these are the fairly obvious ones:

- (a) that contains information the release of which
  - (i) would be contrary to law,
  - (ii) is restricted pursuant to an agreement made between the Government of Canada and any other government,
  - (iii) might be considered by any government to be a breach of faith on the part of the Government of Canada
  - (iv) might embarrass the Government of Canada in its relations with any other government, or
  - (v) might violate the right of privacy of any individual,
- (b) that relates to security and intelligence; or
- (c) that is a personnel record, ...

So records are available when they are 30 years old, unless they fall within these categories or if the department is going to claim exemption, which they need not.

I will simply go through the system and what it means. Under the heading Transfer of Records to the Public Archives, in (2) the assumption is that most of these records would be used in the Archives, which has research facilities and so on.

- (2) Every department shall apply the schedules ...

Now what happens, as part of the records management system, is that for all government records disposition schedules are prepared. This means that the fate, if you like, of records is decided often before they are created, because a decision is made that, for a certain series of records, the department requires them for their active operations for, say, five years. They do not require them actively but they still have to be available for perhaps another seven or eight years, or ten years. Then they are not required to carry out the functions of the department

## [Interpretation]

Cette politique a donc été annoncée à la Chambre des communes, et la seule autorité en était la déclaration même. Je me souviens qu'à cette époque, les ministères désirant appliquer ce principe nous ont demandé le document autorisant la mise en vigueur de la politique; nous étions obligés de leur faire parvenir un extrait du *Hansard*, parce que c'était la seule autorité que l'on pouvait donner à l'époque. Il fallait une mesure législative supplémentaire pour appliquer la politique, et c'est pourquoi nous avons finalement mis au point la directive du cabinet du 7 juin 1973, que vous avez sous les yeux.

Cette directive n'est pas longue, mais je m'arrêterai à un ou deux passages importants. Vous trouverez les définitions à la première page et aussi quelques points présentant une certaine importance: par exemple vous avez: «accès ... à des fins de recherche». En d'autres termes, il s'agit plus de recherches que de renseignements au public en général.

M. Hnatyshyn: Donc, on ouvre la porte aux espions.

M. Smith: Puis vous trouverez: «document exclu». En d'autres termes, les documents qui sont disponibles lorsqu'ils sont anciens de trente ans, mais certains des documents sont exclus et je crois que ces exclusions vont de soi. On considère toutes sortes de catégories exclues comme:

- a) qui contient des informations dont la publication
  - (i) serait contraire aux prescriptions de la Loi;
  - (ii) est l'objet d'une restriction par suite d'une entente entre le Gouvernement du Canada et tout autre gouvernement;
  - (iii) pourrait être considéré par un gouvernement quelconque comme un abus de confiance de la part du Gouvernement du Canada;
  - (iv) pourrait gêner le Gouvernement du Canada dans ses relations avec tout autre gouvernement, ou
  - (v) pourrait porter atteinte au droit de tout individu à sa vie privée;
- b) qui se rapporte à des questions de sécurité et de renseignement, ou
- c) qui est un dossier de personnel ...

On peut consulter les documents anciens de trente ans à moins qu'ils ne tombent dans ces catégories ou à moins que le Ministère ne demande qu'ils soient exclus, ce qui n'est pas une obligation de sa part.

Je vais reprendre toute cette question pour en dégager la signification: sous le titre Transfert des documents publics aux Archives publiques, au paragraphe (2), on laisse entendre que la plupart de ces documents seraient utilisés aux Archives mêmes, qui disposent des moyens de recherche, etc.

- (2) Chaque ministère devra utiliser les nomenclatures ...

Or, dans le cadre du système de gestion des dossiers, tous les documents gouvernementaux feront l'objet de nomenclatures quant à leur utilisation. Ceci veut dire que le destin, si vous le voulez, des documents est décidé bien souvent avant même que ceux-ci soient émis car, dans le cas de certaines séries de documents, le Ministère doit les garder disponibles, mettons pour une période de cinq ans. Ils ne sont pas nécessairement utilisés, mais on a besoin de les avoir sous la main pendant peut-être sept, huit ans, même dix ans. Lorsqu'on n'a plus besoin de ces documents,

## [Texte]

and they can be destroyed. Incidentally, approximately 95 per cent of all public records that are created are destroyed eventually; less than 5 per cent are kept permanently. But it is obviously very important to identify the length of time for which records should be or must be kept—for legal purposes, for operational purposes, for information, for protection of rights and so on.

So what happens is that instead of keeping records in the departments, say until they are 30 years old, and then transferring them to the Archives where they are immediately available, there is a continual flow of records, some of them five years old. But transfer is separated from access, and for transfer the only criterion is: does the department require these records to carry on their daily operations? If not, then they should either be in a record centre where they are not occupying expensive space or, if they are the type of record that should be kept permanently, they should be in the Archives. This means that the transfer is governed by applying these disposition schedules, the plans for the movement or retention of records. So this is how they get into the Archives.

Now, as to access when they are in the Public Archives, this says quite clearly that:

- (1) Access shall be given to any public record more than thirty years old...

that is not an exempted record,

... that has been transferred to the Public Archives.

• 1005

It is a traditional 30-year rule that when records are 30 years old they can be seen and not until then, and if they fall within certain exemptions they need not be seen until longer than 30 years. But the Canadian version of this is that departments are encouraged to make available any public records which are less than 30 years old, unless it interferes with the operations of the department. So, there is no limit. It is up to each department.

What the rules say is that there is fairly automatic access when records are 30 years old, but if they are less than 30 years old then there may be access but with the permission of the creating department. It also provides for access to public records which are retained in the creating department, and these would normally be very recent. It seems to me that this should be stated in a positive rather than a negative way. You will notice that access to records less than 30 years old can be permitted only with the permission of the Minister or the Deputy Minister.

This is really a very significant provision which does not apply in the countries which have 50 and 30 year rules. What it says in effect is that even though 30 years is the normal limit of access, that access to almost any records, regardless of date, can be obtained with the permission of the creating department.

Now, how does this work? In practice there is no problem now about transfer. There is the regulated flow of records to record centres and to the Archives. In regard to records that are 30 years old, there is no problem. These are

## [Interprétation]

dans le cadre des fonctions du Ministère, on peut les détruire. Je dirais, en passant, qu'approximativement 95 p. 100 de tous les documents publics sont éventuellement détruits et on n'en conserve d'une façon permanente que moins de 5 p. 100. Il n'y a pas de doute qu'il faut déterminer la durée pendant laquelle ces documents devraient être conservés pour des fins juridiques, d'exploitation, de renseignements ou de protection des droits, etc.

Donc, plutôt que d'avoir des documents dans les Ministères, mettons jusqu'à ce qu'ils soient vieux de trente ans et puis de les transférer aux archives où ils sont immédiatement disponibles, on peut dire qu'il se fait un mouvement continu de documents, et certains d'entre eux ne sont vieux que de cinq ans. Mais le transfert d'un endroit à l'autre est une opération distincte de l'accès, et pour transférer un document tout ce qu'il faut c'est que le Ministère en ait besoin pour ses opérations quotidiennes. S'il n'en a pas besoin, on doit le conserver dans un centre de conservation où il ne faut pas qu'il prenne trop de place, et lorsqu'on veut garder d'une façon permanente ces documents, on devrait les remiser aux archives. Ceci veut dire que ce transfert est régi par ces nomenclatures et par les plans de va-et-vient ou de conservation des documents. Voilà comment ces documents entrent aux Archives.

Quant à l'accès à ces documents, lorsque ceux-ci se trouvent aux Archives publiques, il est indiqué clairement ici:

- (1) Le public aura accès à tout document public de plus de trente ans...

qui ne constitue pas un document exclu,

... qui a été transféré aux Archives publiques.

Cette règle traditionnelle de 30 ans interdit d'avoir accès aux documents avant qu'ils soient vieux de 30 ans et, dans certains cas d'exclusion, il n'est pas nécessaire pour les consulter d'attendre que 30 ans se soient écoulés. Mais l'interprétation canadienne, c'est qu'on encourage le ministère à mettre à la disposition de ceux qui veulent les voir tout document public qui n'est pas ancien de 30 ans à moins qu'il n'y ait gêne pour le ministère. C'est donc à chaque Ministère de décider de la ligne de conduite suivie.

Donc, en réalité la règle indique qu'on a à peu près automatiquement accès aux documents qui sont vieux de 30 ans, mais que, lorsqu'ils ont moins de 30 ans, il faut obtenir la permission du Ministère qui a créé ces documents. D'après cette règle, le public a aussi accès à des documents qui sont conservés dans le ministère qui les a émis, mais ces documents seront normalement très récents. Il me semble qu'on devrait déclarer ceci d'une façon positive plutôt que négative et vous remarquerez que l'accès aux documents qui n'ont pas 30 ans d'âge ne peut être accordé qu'avec la permission du Ministre ou du sous-ministre.

Voilà donc une disposition extrêmement importante et que ne suivent pas les pays qui ont établi une règle de 50 et de 30 ans. On veut dire ici que même si 30 ans doivent s'être écoulés, ce qui est la limite normale pour y avoir accès, il n'en reste pas moins qu'on peut avoir accès à presque tous les documents quel que soit leur âge si on obtient la permission du Ministère qui les a émis.

Comment fonctionne en fait ce système? Il n'y a pas de problème pratique de transfert: le mouvement des documents est réglementé pour les envoyer au centre de documents et de là aux Archives. Quant aux documents qui ont



## [Text]

automatically available in the Archives and they are usual in the Archives by the time they are 30 years old.

In regard to exemptions, although it is not here it was discussed, and we are very concerned about this because we felt that this was a loophole in how do you interpret these exemptions and that the departments might be inclined to be restrictive about this.

So, what is provided, and you will notice that on page 3 it says:

Where the deputy head of a department is of opinion that a record is an exempted record he shall so advise the Dominion Archivist.

We have suggested putting this in because we said let each department at least take the trouble to identify what they regard as exempt or what they are going to keep closed for longer than 30 years, and by identifying this to the Dominion Archivist, who has custody of these records, this would at least provide an opportunity to differ. I must say the departments have not been very thorough or consistent about claiming exemptions. In some cases, though, we have found out that they are not granting access, or in some cases they are not actually transferring records to the Public Archives. So, I have intervened on a number of occasions and have simply said, "You regard these records as coming within an exempt category. I do not agree." I suppose that if I were to disagree with a Deputy Minister in regard to exemptions there would probably be an ultimate appeal to Cabinet under the present system, but at least my duty has been identified as receiving a report from departments as to what they regard as exemptions. This provides me with an opportunity and I regard my role as in the interests of liberalization, an opportunity to say whether or not I agree.

Number 6 states,

• 1010

The Dominion Archivist shall advise departments on matters of policy respecting access to public records.

This does not say that the Dominion Archivist shall advise the government, but shall advise departments. This role, I have understood to be, is to try and interpret the government policy as indicated in this document; to interpret this in practical cases. This I have done.

There have been a number of occasions when departments, I think in good faith, have felt that some things were in an exempt category in which we did not agree. I think in every case—I do not say I won—my advice has been accepted. Perhaps I could mention one example. It is Indian Affairs.

There is a long tradition in the Department of Indian Affairs that matters were confidential relating to the administration of Indian trust funds. There is a variety of things relating to Indians in which the department was a trustee but I think the tradition was that the last people they wanted to see were the Indians. Now, obviously in the last few years this is a situation which is open to challenge.

## [Interpretation]

30 ans, ils ne posent aucun problème, ils sont automatiquement disponibles aux Archives et d'habitude ils y sont de toute façon.

Quant aux exclusions, même si ce n'est pas ici qu'on a discuté la question, nous nous inquiétons fortement de celles-ci, car nous pensons qu'il y a là une échappatoire qui réside dans la façon dont vous interprétez ces exclusions et que les ministères peuvent se montrer fort restrictifs dans leurs permissions.

Vous remarquerez que ce qu'on a prévu à la page 3 est ce qui suit:

Lorsque le sous-chef d'un ministère est d'avis qu'un document est un document exclu, il devra en informer l'Archiviste fédéral.

Nous avons proposé d'insérer ce point, car nous pensons que les Ministères devraient au moins se donner le mal de déterminer quels sont les documents qu'ils considèrent comme exclus ou ceux dont ils voudront interdire l'accès pour une période plus longue que 30 ans. Ainsi, en faisant cette détermination, l'Archiviste fédéral, qui a la garde de ces documents, pourra exprimer au moins une opinion contraire. Car, je dois dire que les Ministères ne se sont pas montrés logiques lorsqu'ils ont réclamé des exclusions et, dans certains cas, nous nous sommes rendus compte qu'ils ne permettent pas l'accès à des documents et que, dans certains cas, ils ne procèdent même pas au transfert des documents vers les Archives publiques. Je suis donc intervenu dans un certain nombre de cas et j'ai déclaré: «Vous considérez ces documents comme tombant dans une catégorie d'exclusion, mais, moi, je ne suis pas de cet avis.» Je suppose que si je n'étais pas d'accord avec un Sous-ministre sur ces exclusions, je pourrais probablement interjeter appel auprès du Cabinet dans le cadre du système actuel. Tout au moins, je saurais quel est mon rôle et je recevrais un rapport des Ministères sur ce qu'ils considèrent comme étant des exclusions. Car je considère mon rôle comme un rôle de libéralisation, comme la possibilité de dire si je suis oui ou non d'accord.

Le point six indique:

L'Archiviste fédéral devra conseiller les ministères au sujet des questions de principe qui concernent l'accès aux documents publics.

Ceci ne veut pas dire que l'Archiviste fédéral donne des conseils au Gouvernement, mais qu'il devra conseiller les Ministères. Ce rôle se traduit par l'essai d'interprétation de la politique gouvernementale telle que décrite dans le présent document, interprétation en pratique. C'est ce que j'ai fait.

Il y a eu un certain nombre de cas où les Ministères, je crois de bonne foi, ont pensé mettre des documents dans des catégories d'exclusion sur lesquelles nous n'étions pas d'accord, et je ne dis pas que j'ai gagné, mais on a tenu compte de mon conseil. Je pourrais peut-être vous citer l'exemple des Affaires indiennes.

Au ministère des Affaires indiennes depuis bien longtemps on traite comme confidentielles les questions qui se rapportent aux caisses de fiducie des Indiens. Il y a toutes sortes de questions au sujet desquelles le Ministère agit comme Administrateur et je crois que d'habitude les derniers gens auxquelles on voulait se confier étaient les Indiens. De toute évidence, ces dernières années la situation a fort changé.

## [Texte]

Very early in the game we discussed this and their tendency was to identify the protection of privacy as protecting the identity of civil servants, Indian agents, for example, who may make a report. I said I understood that was not the intention, that when we talked about protecting privacy, I assumed we were talking about the privacy of the public and not divulging information which they had made available, but I do not interpret this as meaning to preserve the privacy of a civil servant who may prepare a report, for example.

This went through two or three levels and I eventually had to deal with the Deputy Minister. It was settled, however, and an arrangement was worked out so that at the moment there is very free access by Indian researchers to the records of the department, even when they are less than 30 years old.

So, this is the situation which we now have. There are other ad hoc arrangements. The Department of External Affairs and the Department of National Defence are the departments which have the most sensitive records or the records to which the exemptions apply. Even though three of the five exemptions apply to the Department of External Affairs, they simply do not claim this exemption. Their belief is that almost everything that is 30 years old is available and so it normally is. So they do not apply this exemption.

The other thing they do is work in very close liaison with the State Department in Washington and our National Defence people are in very close liaison with the defence people in Washington. Generally speaking, I think most of the information which is available in Washington is available in Ottawa as a result of these arrangements.

I think the main point I wanted to make is that when we speak of a 30-year rule, we are talking about an almost unique rule, a Canadian version of the 30-year rule, which does not mean that records are not available until they are 30-years old. It means that they can be made available, regardless of date, but they will automatically be available when they are 30 years old.

## • 1015

Now I suppose it is normal to say: well, if this seems to be a fairly liberal type of thing, is this an alternative to a freedom-of-information act? And I think the answer is no. There are weaknesses in this document, even for the research purposes for which it was intended.

I am not particularly happy, for example, about the fact that for records less than 30 years old you simply say that it is up to the creating department to decide whether or not they can be seen. I think, even with this type of document, it would be advisable to have some kinds of guidelines to ensure consistency, because one department may make a type of record available and another department may not, on the same type of information. So it seems to me that there is a need for guidelines as to what should or should not be made available.

Another thing I would criticize about this type of document is that there is no terminal date on exemptions. It indicates areas that are regarded as exempt, which means they can be withheld for longer than 30 years, but it does not indicate how long. Does this mean 50 years, 75 years, or 100 years?

## [Interprétation]

Mais, dans le temps, nous en avons discuté et on avait tendance au Ministère à considérer que la protection de la chose privée était la protection de l'identité des fonctionnaires, des agents des Affaires indiennes, par exemple, qui établissaient un rapport. Je leur ai indiqué que j'interprétais cette protection de la vie privée comme celle du public et non pas celle du fonctionnaire qui préparerait un rapport, par exemple.

Nous avons donc discuté de la question à deux ou trois niveaux et, en fin de compte, j'ai traité avec le Sous-ministre. Nous en sommes arrivés à un accord et maintenant les Recherchistes indiens ont un libre accès aux documents du ministère, même lorsque ceux-ci n'ont pas 30 ans d'âge.

Par conséquent, voici la situation actuelle et il y a eu d'autres accords ad hoc qui ont été établis. Le ministère des Affaires extérieures et le ministère de la Défense nationale sont les ministères où la question des documents secrets se pose de la façon la plus délicate et où il y a des exclusions pour certains documents. Même si trois de cinq exclusions s'appliquent au ministère des Affaires extérieures, en général, celui-ci ne se prévaut pas de l'exemption. A son avis, tout ce qui a 30 ans d'ancienneté est disponible: donc, d'habitude c'est le cas.

D'autre part, ce Ministère travaille en étroite collaboration avec le Département d'État à Washington et notre personnel de la Défense nationale travaille en étroite collaboration avec les fonctionnaires de la Défense à Washington. D'une façon générale, je crois qu'à la suite de ces accords, la plupart des renseignements qui sont disponibles à Washington le sont aussi à Ottawa.

Je crois que je voulais surtout souligner, en parlant de cette règle des 30 ans, c'est que ce que nous voulons dire, c'est qu'au Canada nous faisons une interprétation presque unique en son genre de cette règle, ce qui signifie que des documents soient disponibles avant d'être vieux de 30 ans. Cela signifie que ces documents peuvent être rendus disponibles quelle que soit leur date, mais qu'ils le seront automatiquement lorsqu'ils auront 30 ans d'âge.

Je suppose que si on considère cette façon de traiter les choses comme libérale, on peut se demander s'il s'agit là de remplacer la Loi concernant le droit qu'a le public à l'information. Je pense que la réponse est non. Ce document présente des faiblesses même dans le cadre du but qu'il s'est fixé pour faciliter la recherche.

Je ne vois pas d'un très bon œil, par exemple, le fait que pour les documents qui ont moins de 30 ans on vous dit que c'est le ministère qui les a émis qui décidera si oui ou non on peut les voir. Je pense que même dans le cas de documents de ce genre on devrait avoir établi des directives qui permettent d'assurer une certaine logique dans les permissions, car un ministère peut très bien fournir tel genre de document alors qu'un autre ministère refuse le même genre de renseignement. On devrait avoir des directives nous indiquant ce qui est disponible et ce qui ne l'est pas.

Dans ce document je critique aussi l'absence de date limite pour les exclusions.



[Text]

The British have been fairly specific in this type of thing. They have certain categories of records which are available when they are 50 years, 75 years, and 100 years old, and so on. I think this is an area where we might be more precise.

As I said, this document assumes that in almost every case the information that is being made available will be made available in the Public Archives, so therefore it is primarily research-oriented. On the other hand, a freedom-of-information legislation is primarily oriented towards records which are active, which are in government offices, and which have not yet been transferred to the archives. So the Public Archives—and that is me personally—are much less concerned with access under a freedom of information because, in many cases if not in most cases, we would not be involved because the information would be in the creating department; it would be current.

As to the effect of a freedom-of-information act on the Public Archives, I do not know. I have obviously discussed with my counterpart in Washington as to how the Freedom of Information Act affects the archives. There is an increase in activity. There is a new type of clientele. There is a greater proportion of non-historians, for instance, who are using archives. But generally speaking the bulk of the increased access as a result of freedom-of-information legislation is not in the archives but is in the creating departments because it is current information.

In Washington, the National Archivist was given responsibility for declassification. You probably heard when you were in Washington about the crash program of declassification they have had. This was a very expensive one. I do not know how many million dollars were spent but I know that there were several thousand positions created for persons who were involved in this declassification program under the direction of the National Archivist.

• 1020

I have discussed this with my counterpart in England, and he says that this is impossible because there is no possibility of their getting the extra money and the extra staff to carry out this kind of a classification system, and that they must depend on the individual departments to do it. So their declassification is much slower and tends to be on an ad hoc basis, rather than doing the whole thing.

I do not think I should say any more. My purpose, as I say, is to explain briefly how the system works at the moment and I would be happy to answer any questions.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Well, Dr. Smith, you have whetted certain curiosities, at least, and . . .

Nous commençons par M. Béchard.

**M. Béchard:** Merci, monsieur le président. Je veux d'abord remercier et féliciter l'archiviste du Canada des très importantes déclarations qu'il vient de nous faire au sujet des archives canadiennes et spécialement au sujet de l'accès à ces archives. Si j'ai bien compris, l'accès du public à ces archives n'est actuellement régi que par des décrets du conseil et des déclarations et qu'il n'y a pas de loi spécifique d'après laquelle on peut se guider pour obtenir ces renseignements.

[Interpretation]

Certaines catégorie exclues, peuvent être refusées pendant plus de trente ans, mais on ne dit pas si c'est de 50 ans, de 75 ou de 100 ans etc., et je crois qu'on devrait préciser.

Ces documents supposent que dans presque tous les cas les renseignements seront fournis aux Archives publiques et par conséquent seront fournis surtout à des fins de recherche. D'autre part, une loi qui donne le droit au public à l'information a, elle, pour but principal de rendre publics des documents qui sont encore utilisés dans les bureaux du gouvernement et qui n'ont pas encore été transférés aux Archives. Les Archives publiques, c'est-à-dire moi-même au fond, nous sommes beaucoup moins en cause dans le cadre de cette liberté de l'information puisque dans la plupart des cas les renseignements recherchés se trouvent dans le ministère qui les a émis c'est-à-dire que ce sont des renseignements courants.

Quelles seraient les répercussions d'autre part de la Loi concernant le droit qu'a le public à l'information pour les Archives publiques, je n'en sais rien. J'en ai discuté avec mon homologue à Washington et la conclusion, c'est qu'il y a accroissement des activités et un nouveau genre de clientèle dans ce domaine. Il y a de plus en plus de personnes qui ne sont pas des historiens, par exemple, qui viennent se servir des archives mais, d'une façon générale, cette loi touche surtout les gens qui veulent obtenir des renseignements auprès des ministères qui ont émis les documents car ce qu'ils recherchent ce sont des renseignements courants.

A Wahsington, l'Archiviste national s'est vu attribuer la responsabilités de la déclassification des documents. Et vous avez sans doute entendu parler, lorsque vous étiez à Washington, de ce programme de déclassification à appliquer de toute urgence. Cette opération a été très coûteuse et je ne sais pas combien de millions de dollars ont été engloutis mais je sais qu'on a créé plusieurs milliers d'emplois dans le cadre de ce programme dirigé par l'Archiviste national.

J'en ai discuté avec mon homologue britannique et il m'a dit que c'était impossible puisqu'ils n'ont pas la possibilité d'avoir des crédits et du personnel supplémentaires afin de mettre au point un tel système de classification. De plus, c'est à chaque ministère qu'incombe cette responsabilité. Donc, ils mettent beaucoup plus de temps à rendre un document confidentiel public que nous et ils le font de façon ad hoc plutôt que de façon générale.

Je ne crois pas qu'il convienne d'en dire plus long à ce sujet. J'ai voulu expliquer brièvement comment fonctionne le système à l'heure actuelle et je serais heureux de répondre à vos questions.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Smith, vous avez piqué la curiosité de certains;

Mr. Béchard will be the first questioner.

**Mr. Béchard:** Thank you, Mr. Chairman. First, of all, I should like to thank and congratulate the Dominion Archivist for his most interesting opening remarks concerning Canadian Archives and especially access to documents contained in the archives. If I understood correctly, public access to the archives is not now regulated by an order in council and there are no specific acts which set out guidelines for obtaining information.

## [Texte]

J'ai quelques questions à poser à M. Smith. D'après ce que vous nous avez dit, les ministères sont obligés de déposer tous leurs dossiers aux Archives publiques. Est-ce exact?

**Dr. Smith:** No. I do not know how deeply I should go into this business of the disposition of public records but the fact is that probably 5 per cent of all the records that are created eventually go to the archives for permanent retention. Now, I can assure you that the other 95 per cent that are destroyed, should be destroyed, as they are very routine types of things of no value.

So that the present system which this Cabinet directive refers to—they refer to the transfers—means that every department has schedules which say, in effect, that for each type of record, they will be retained by the department for so many years, will be kept in the record centre for so many years, and will be destroyed after so many years or are selected to go to the archives—and it is the archives that makes the selection as there is provision that no public records can be destroyed anywhere without the express permission of the Dominion Archivist.

So it does mean that we have an opportunity to select records that will be kept and will go into the archives.

**M. Bécharde:** Vous nous avez dit que, vers 1965, je crois, il y avait eu certaines directives visant à rendre certains dossiers accessibles au public. Mais, avant 1965, est-ce que rien n'était accessible au public ou si on se basait sur la loi anglaise à laquelle vous vous êtes référé et selon laquelle les dossiers pouvaient devenir accessibles au public après 50 ans?

**Dr. Smith:** The situation simply was that there was no authority referring to access to public records anywhere, either in legislation or in orders in council or anything else. It was simply taken for granted that access to public records was the prerogative of the department that created the records. So, that was the situation.

**Mr. Bécharde:** The public had no access to those, then?

• 1025

**Dr. Smith:** Oh, oh; not necessarily. But access was governed by the creating department, and this is still true for records until they are 30 years old. But this depended and depends entirely on the officials in the department; and some of them were and are quite liberal, and some of them were and are restrictive.

I think I told you of my experience. We would have records from departments in the Archives and people would want to use them for research purposes. I had come from university. I had not yet discovered red tape. I was most unbureaucratic. I had a great deal to learn, so my impulse was, why not? These are people who want information, they are doing research, and so I am sure that I simply made this available.

It was only when we were acquiring records from departments that I would then say, all right, you are transferring these records to the Archives, but what about access? Surely, the reason they are sent over is so that the information can be used. And I would ask them if they would tell me about how many years they should be closed or who should see them or whatever.

## [Interprétation]

I should like to ask Mr. Smith a few questions. You stated earlier that departments must submit their documents to the Public Archives. Is that correct?

**M. Smith:** Non. Je vais essayer de vous fournir une brève explication de la façon dont nous disposons des documents publics. Environ 5 p. 100 de tous les documents se retrouvent aux archives et sont retenus de façon permanente. Le reste des documents, soit 95 p. 100, est détruit ou devrait être détruit, puisqu'il s'agit de documents ordinaires n'ayant aucune valeur.

Le système actuel auquel cette directive du Cabinet fait allusion—il s'agit de transfert de documents—veut que chaque ministère ait en main une note explicative précisant pendant combien d'années un tel document doit être gardé au ministère même ou au centre de documentation, pour être ensuite détruit après un certain nombre d'années ou transféré aux Archives. Je dois souligner que les archives sélectionnent les documents puisqu'il y a une disposition stipulant qu'aucun document public ne peut être détruit sans la permission expresse de l'Archiviste fédéral.

Nous avons donc la possibilité de sélectionner les documents qui seront gardés aux archives.

**Mr. Bécharde:** You said that in 1965 or so, certain directives had been issued making certain documents accessible to the public. Prior to 1965, were no documents made accessible to the public or did we operate on the basis of the British law to which you referred and according to which documents could become accessible to the public after 50 years?

**M. Smith:** Tout simplement ni la loi, ni les décrets du conseil ne précisait quoi que ce soit au sujet des documents publics. On sous-entendait que l'accès aux documents publics était la prérogative du ministère concerné. C'est ce qui se passait alors.

**M. Bécharde:** Donc, le public n'avait pas accès à ces documents?

**M. Smith:** Non, pas nécessairement. Le ministère concerné décidait de l'accessibilité des documents et cela reste vrai pour les documents vieux de moins de 30 ans. Cela dépendait et cela dépend toujours des responsables ministériels; quelques-uns d'entre eux étaient et sont toujours assez larges d'esprit, tandis que d'autres étaient et sont beaucoup plus sévères.

Je crois que je vous ai fait part de mon expérience dans ce domaine. Aux Archives, nous avions des documents provenant de divers ministères et certaines personnes voulaient les consulter à des fins de recherche. J'étais frais émoulu de l'université et je ne m'étais pas encore heurté à la bureaucratie. J'avais beaucoup à apprendre et je leur ai donc accordé la permission de consulter ces documents. Ces personnes cherchaient des renseignements à titre de recherche et je leur ai fourni des documents.

Ce n'est que lorsque nous avons commencé à accumuler des dossiers des ministères, à la suite de transferts de documents, que j'ai commencé à poser des questions au sujet de l'accès aux documents. Évidemment, ces documents sont envoyés aux Archives afin que les renseignements qu'ils contiennent puissent être utilisés. Je demandais aux responsables des ministères de me dire pendant combien d'années ces documents devraient être tenus secrets, qui devrait les consulter, et ainsi de suite.



[Text]

As I said, this was a question which had never occurred to them. There have been references in this Committee to bureaucrats whose chief purpose in life is to withhold information. I assure you that for most civil servants it is something which never occurs to them. They are doing a job, they are carrying out a function, they are collecting taxes or they are keeping statistics or they are doing various things. It never occurs to them that this is something which is anybody else's business, even the public. It is their job, and in the course of doing it, they create records, some of which will be kept for a long time.

I suppose people did go into offices as well as into the Archives from time to time to ask for information, but it was not normal. I think most people accepted the idea that it was not their business, and I am sure that it would have been very difficult to get access to information or even to find it without guidance.

**Mr. Bécharde:** You made reference to red tape. You must have learned a lot about red tape since you were around.

**Dr. Smith:** Yes.

**Mr. Bécharde:** Tell me how those files are filed in the Archives. Are they as they are, or are they filmed? That must take lots of space.

**Dr. Smith:** The total space, yes, but no, in most cases they are kept as they were in the departments, and this is one of the reasons, I guess, that the Dominion Archivist was given some advisory authority over records in the departments to make sure that they are properly classified, properly arranged, in the first place, so that when they come to the Archives, they will then be more available.

We also have microfilm responsibilities, we have the central microfilm unit. Last year, I think we did about several million dollars' worth of microfilming. We are interested in microfilm, but we have not yet approached the time when it is cheaper to microfilm than it is to store in records centres.

The United States have a saving of 1 cubic foot of records in a filing cabinet in an office transferred to a records centre—it saves \$9. Last year, they estimated that they had saved something like \$100 million, simply by taking records out of offices and putting them into records centres.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** They might balance the budget some day!

**Dr. Smith:** We are not able to do quite that. I think we save something like \$5 or \$6 per cubic foot. And I do not know why—I should not burden you with my problems which would more properly be addressed to Treasury Board—but we find it rather frustrating because we could make these savings if we were able to have records centres built instead of having to rent them. We are not able to save as much money as the Americans do because we have to pay rent, and this is more expensive over the long run. But we do save several million dollars for the Canadian taxpayer through our records management program.

[Interpretation]

Comme je l'ai dit, cette question n'avait jamais été soulevée. Au cours des séances de ce comité, on avait parlé des bureaucrates dont la principale occupation dans la vie était de garder secrets certains renseignements. En ce qui concerne la plupart des fonctionnaires, je vous assure que ce genre de question ne se pose pas. Ils occupent un poste, ils ont un travail à faire, ils perçoivent des impôts, ils tiennent compte des statistiques, etc. . . Jamais il n'est venu à l'idée d'un fonctionnaire que ce genre de document pourrait intéresser qui que ce soit, même le public. C'est leur travail et au cours de l'exercice de leurs fonctions, ils constituent des dossiers, parmi lesquels certains seront gardés pendant longtemps.

Je suppose que de temps en temps des personnes se présentaient au bureau des ministères ainsi qu'aux Archives en quête de renseignements; toutefois, ce n'était pas un événement quotidien. A mon avis, la plupart des gens étaient convaincus qu'il ne s'agissait pas là de choses qui les concernaient. De plus, je suis certain qu'il aurait été très difficile d'avoir accès à des renseignements ou même de trouver les documents tout seul.

**M. Bécharde:** Vous avez parlé de la bureaucratie. Vous avez dû en apprendre long au sujet de la bureaucratie depuis vos débuts.

**M. Smith:** Oui.

**M. Bécharde:** Pourriez-vous me dire comment ces dossiers sont classés aux Archives? Les classe-t-on tels quels ou est-ce qu'ils sont sur microfilms? Cela prend beaucoup d'espace.

**M. Smith:** L'espace total est immense. Dans la plupart des cas, les dossiers sont maintenus tels qu'ils l'étaient au ministère et c'est là une des raisons pour lesquelles l'archiviste fédéral a le droit de faire certaines recommandations aux ministères, afin que les dossiers soient bien classifiés, bien reliés. De cette façon, lorsqu'on l'on les transfère aux archives, l'accès sera d'autant plus facile.

Nous avons aussi certaines responsabilités dans le domaine du microfilm puisque nous avons une bibliothèque centrale de microfilms. L'année dernière, je crois que nous avons dépensé plusieurs millions de dollars dans le but de mettre des documents sur microfilms. Nous nous intéressons au microfilm, mais jusqu'à maintenant nous n'avons pas réussi à rendre le système rentable.

Les États-Unis ont trouvé le moyen d'économiser l'espace d'un pied cube de dossiers dans un classeur en le transférant à un centre de documentation. Ils économisent ainsi 9 dollars. L'année dernière, ils ont estimé qu'ils avaient économisé environ 100 millions de dollars en retirant tout simplement les dossiers des bureaux, et en les transférant au centre de documentation.

**Le coprésident (M. McCleave):** Ils réussiront sans doute à équilibrer leur budget un jour!

**M. Smith:** Nous sommes incapables d'en faire autant. A l'heure actuelle, nous économisons de \$5 à \$6 du pied cube. Je ne devrais sans doute pas vous importuner avec mes problèmes puisque je devrais plutôt m'adresser aux responsables du Conseil du Trésor, mais j'admets qu'il est assez frustrant de constater que nous pourrions faire des économies si nous pouvions faire construire nos propres centres de documentation plutôt que de les louer. Nous sommes incapables d'économiser autant que les Américains puisqu'il nous faut payer le logement et que cela coûte plus cher à la longue. Par contre, nous épargnons plusieurs millions de dollars aux contribuables canadiens.

[Texte]

**Mr. Béchard:** Thank you very much, Mr. Chairman.

• 1030

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you.

**Mr. Hnatyshyn:**

**Mr. Hnatyshyn:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to join with Mr. Béchard in congratulating Dr. Smith for his presentation and elucidation of the role which he plays in our labyrinth of government and for bringing to our attention the Cabinet Directive with respect to so-called public documents.

I want to ask some questions, if I might, with respect to some of the aspects of the directives which appear to be anomalous, but it may be that Dr. Smith can help me out on this.

I noticed, to start off—and Dr. Smith has alluded to this—that access seems to be restricted for research purposes only and I am wondering, in all practicality, how that is controlled. It seems to me it is the same as if someone wants to come in and stick a sign on his cap that says “researcher” that it would be rather difficult for you in the Archives to deny access to anyone, whether they were coming in stealth or otherwise, and I am just wondering if that has any practical consequence.

**Dr. Smith:** Not really.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** They even let me in.

**Mr. Hnatyshyn:** Is nothing sacred?

**Dr. Smith:** Our only trouble with Senator Forsey is that he insists on making his private papers available in an illegal fashion. He has not yet understood about copyrights and how, when people write letters to him, he is not free to make them available. This is our only trouble with Senator Forsey.

**Mr. Reid:** But they were all printed in the *Globe and Mail*.

**Dr. Smith:** In practice, if a person comes to the Archives and really wants information, he is not denied; if it is there, he gets it. So in a practical sense—although I must say that although in this document they say that material will be made available according to the normal rules of the Archives, which are designed for researchers...

**Mr. Hnatyshyn:** Do you really think that is necessary? I wonder whether it is just an artificial restriction. I can understand it in documents of current interest particularly, where some legitimate reason for coming forward might have to be demonstrated, that you are not an agent of a foreign power or that you are not a Conservative or something of that sort. But, on the other hand, a document over 30 years seems to me to be rather...

**Dr. Smith:** Now, you realize that we have a lot of records that are under 30 years?

[Interprétation]

par l'entremise de notre programme d'administration des documents.

**M. Béchard:** Merci beaucoup, monsieur le président.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci.

Monsieur Hnatyshyn.

**M. Hnatyshyn:** Merci, monsieur le président. Tout comme M. Béchard, j'aimerais féliciter M. Smith car il nous a fait une excellente présentation et il a réussi à nous expliquer le rôle qu'il joue au sein du labyrinthe gouvernemental. De plus, il a attiré notre attention sur la directive du Cabinet ayant trait aux documents publics.

J'aimerais poser certaines questions au sujet de sections des directives qui me semblent irrégulières. Peut-être M. Smith peut-il m'aider à en saisir le sens.

Tout d'abord, je note—et M. Smith y a déjà fait allusion—que l'accès semble être restreint à des fins de recherche uniquement, et je me demande comment vous réussissez à exercer un contrôle dans ce domaine. A mon avis, il est assez difficile de déterminer quels sont les vrais chercheurs. Il doit être assez difficile pour les membres du personnel des Archives de refuser l'accès aux documents à quiconque. Est-ce que cela a des conséquences en pratique?

**M. Smith:** Pas vraiment.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ils vont jusqu'à me laisser entrer.

**M. Hnatyshyn:** N'y a-t-il rien de sacré?

**M. Smith:** La seule difficulté que nous éprouvons avec le sénateur Forsey, c'est qu'il insiste pour nous fournir ses documents personnels de façon illégale. Il n'a rien compris au sujet des droits d'auteur puisqu'il veut rendre publiques des lettres que des gens lui ont adressées. C'est la seule difficulté qui se pose lorsque le sénateur Forsey nous rend visite.

**M. Reid:** Mais il me semble que toutes ces lettres ont été publiées dans le *Globe and Mail*.

**M. Smith:** En pratique, lorsque quelqu'un se présente aux Archives afin d'obtenir des renseignements, il les obtient; si le document qu'il cherche est aux Archives, il peut le consulter. Le document que vous avez devant vous précise que la documentation sera fournie selon les règlements ordinaires des Archives, qui s'appliquent surtout aux chercheurs...

**M. Hnatyshyn:** Est-ce vraiment nécessaire? Je me demande s'il ne s'agit pas tout simplement d'une restriction artificielle. Je comprends très bien lorsqu'il s'agit de documents d'intérêt courant, car il faudrait alors expliquer pourquoi l'on veut obtenir un tel renseignement. En effet, il faudrait prouver qu'on n'est ni espion, ni conservateur, et ainsi de suite. Par contre, en ce qui concerne les documents vieux de plus de 30 ans cela me semble assez...

**M. Smith:** Vous rendez-vous compte qu'à l'heure actuelle les Archives disposent de beaucoup de documents vieux de moins de 30 ans?



[Text]

**Mr. Hnatyshyn:** Yes, I understand. I was dealing primarily with those that really fall into the category of, I suppose, historical interest.

**Dr. Smith:** No, I think our interpretation is that if somebody comes in, wants information and we have it, they get it.

**Mr. Hnatyshyn:** Generally they would get it.

In respect of the sort of area of exempted records, as defined under the directive, you have indicated that you have some knowledge of the operation of these sections. There are some of these exemptions that I think are fairly general, and are almost incapable of definition. How would you define embarrassment, for example?

**Dr. Smith:** Whether it is 30 years old or whether it is less than 30 years old, this question of privacy is a very difficult thing to define, obviously.

• 1035

**Mr. Hnatyshyn:** I was interested in your reference, for example, to the Department of Indian Affairs, and dealing with the privacy side of things, because we are now concerned very much with the question of treaty rights and the native people of Canada are becoming rather agitated about this whole topic and I would think that if the documents have in fact been kept away from Indians on the basis of some claim of a right of privacy it would be a rather incongruous situation.

**Dr. Smith:** No, I think our interpretation has been generally accepted, and that is that when we talk about protecting privacy we are not talking about the identity of civil servants; we are talking about the privacy of people outside the government.

**Mr. Hnatyshyn:** Well, dealing then with the right of privacy, that is something I do not think is really clearly defined in Canada at all at present. Sometimes on these directives and regulations we read about rights that apparently do not exist yet. I am not aware of any clearly defined right of privacy, with one or two exceptions under the Criminal Code where there are limitations. This whole process really amounts to the deputy minister in question, or indeed a minister in some instances, simply writing a memo to you saying that he was of the opinion that this affects the rights of privacy, without being too specific. Is that the essence of the exemption?

**Dr. Smith:** Yes. He does not have to justify to me, or he does not even have to notify me if the records are less than 30 years old. It is only if they are over 30 years and he says that he is going to claim them as an exemption. It is only then that he would notify me that he would regard this class of records as being exempted, and at that time I could either agree or disagree. But if they are less than 30-years old, why of course, there are no guidelines; it is completely up to each deputy minister.

**Mr. Hnatyshyn:** Well, let us assume that a document is over 30 years and you receive a memo from the Deputy Minister of Indian Affairs that says that it is considered that these documents are not going to be transferred over to the Archives because of the fact it is considered that they infringe on the rights of privacy of certain individuals. I take it that there is no recourse that you have. You can protest; you can send a memo back saying that you

[Interpretation]

**M. Hnatyshyn:** Oui, je le sais. Je faisais surtout allusion aux documents d'intérêt historique.

**M. Smith:** Non. Je crois que d'après notre interprétation, nous fournissons les renseignements aux personnes qui veulent les obtenir.

**M. Hnatyshyn:** De façon générale, elles obtiendraient donc de la documentation.

En ce qui concerne les documents exclus, tels que définis par la directive, vous avez déclaré que vous étiez au courant de son application. A mon avis, quelques-unes de ces exclusions sont de nature assez générale et il est presque impossible de les définir. Par exemple, comment définiriez-vous ce qui est susceptible de gêner le gouvernement du Canada?

**M. Smith:** Évidemment, il est toujours très difficile de définir ce droit à la vie privée, qu'il s'agisse d'un document vieux de 30 ans ou de moins de 30 ans.

**M. Hnatyshyn:** L'exemple que vous avez cité ayant trait au ministère des Affaires indiennes était fort intéressant. Nous nous préoccupons du droit à la vie privée ainsi que des droits des autochtones à la suite de traités. Les autochtones sont vivement intéressés dans cette affaire et à mon avis, il serait assez incongru de refuser aux Indiens l'accès à ces documents en faisant appel au maintien des droits à la vie privée.

**M. Smith:** Non, puisque je crois que, de façon générale, notre interprétation a été acceptée puisque, lorsqu'on parle de protéger les droits à la vie privée, il ne s'agit pas de fonctionnaires. Il s'agit de la vie privée des personnes qui ne sont pas fonctionnaires.

**M. Hnatyshyn:** Eh bien, il me semble que les droits à la vie privée ne sont pas suffisamment définis ici, au Canada, à l'heure actuelle. Il arrive que l'on lise des documents ayant trait aux directives et aux règlements qui nous parlent de droits qui n'existent pas encore. Il n'y a rien de défini au sujet du droit à la vie privée, à quelques exceptions près, dans le Code criminel où il existe des restrictions. Donc, cela revient à dire que le sous-ministre en question, ou peut-être le ministre dans certains cas, vous envoie une note vous expliquant qu'à son avis telle chose porte atteinte aux droits de la vie privée, sans fournir de plus amples explications. C'est ainsi que l'on prend une décision au sujet des exclusions, n'est-ce pas?

**M. Smith:** Oui. Le ministre ne me doit aucune explication, et il n'est même pas tenu de m'aviser si les documents en question ne sont pas vieux de 30 ans. Il est tenu de le faire uniquement lorsque les documents sont vieux de plus de 30 ans et qu'il veut les faire exclure. A ce moment-là, il m'en aviserait et je pourrais lui donner mon approbation ou non. S'il s'agit de documents vieux de moins de 30 ans, il n'y a, bien entendu, aucune directive en la matière. Cette responsabilité incombe à chaque sous-ministre.

**M. Hnatyshyn:** Par exemple, disons que le sous-ministre des Affaires indiennes vous fasse parvenir une note au sujet d'un document vieux de plus de 30 ans, vous informant que ce document ne sera pas transféré aux Archives puisque cela constituerait un empiètement sur le droit à la vie privée pour certains individus. Je suppose que vous n'avez aucun recours dans un pareil cas. Vous pouvez protester, vous pouvez lui envoyer une note lui disant que

[Texte]

think that the claim is not correct, but in essence you really have no powers to refute this.

**Dr. Smith:** No. What I would do in this case—and I have not had occasion to do it but I am quite prepared to do it—would be to appeal to the Cabinet, and this is the Cabinet decision, their policy. They preface this by saying that it is intended to liberalize access. So in the case you have referred to where I disagreed with a deputy minister of a department I probably would get in touch with the clerk of the Privy Council and I would point out our differences in this. I may make a case by saying that my information was that the intention of the Cabinet was towards liberalization in case of doubt and then I presume it would be settled. As I say, it has not happened, but I think, in this case you refer to where we disagreed on exemptions, it would be referred to the Cabinet for a decision.

**Mr. Hnatyshyn:** Well, is there any practice by which you inspect documents that would be considered exempt? The whole thrust of the directive it seems to me, is to place responsibility upon departmental officials, deputy ministers, and ministers, to make an assessment. There is no provision for any third party to come in and sort of look over the documents or make any judgement as to whether or not that claim for exemption is valid or otherwise.

**Dr. Smith:** No, that is right.

• 1040

**Mr. Hnatyshyn:** I notice too that in order to fit into this whole process it has to be a public record. Again, speaking in terms of those documents that have been in existence for more than 30 years, I find it rather strange that it does not include working papers. Is that a correct interpretation?

**Dr. Smith:** Yes. This definition has been lifted out of the public records order, which refers to records management. At that time they were talking about public records in terms of organization, classification, preservation and so on. By working papers, I suppose they may mean that somebody is preparing a memorandum, they do this by hand, they accumulate two or three drafts, and eventually they get it typed. Some people find it difficult to part with a single piece of paper and they may fill up a filing cabinet with these handwritten drafts which, as a record, have no validity, the record is the typed version, and these are drafts. But that kind of thing—and these are things which you would assume would be destroyed on the spot without losing any information. So if that is what they mean by working papers, it is not working papers in the sense that I think this Committee has been considering.

**Mr. Hnatyshyn:** I just wonder whether it might be a bit misleading. In my own layman's approach to this whole subject, I would have considered working papers to include more than handwritten drafts and so on.

**Dr. Smith:** Oh yes.

**Mr. Hnatyshyn:** There are many, many important documents of great historical interest and significance that I think would come within that classification.

**Dr. Smith:** Yes. In this context they are simply using . . . Well, they are literally non-records. They are rough notes which would normally be destroyed. What they are doing in saying that it is legal; that if a person does prepare these rough drafts and so on, it is quite all right for him to throw

[Interprétation]

vous n'êtes pas d'accord, mais vous n'avez aucun pouvoir dans cette affaire.

**M. Smith:** Non. Voici ce que je ferais dans pareil cas—je n'ai pas encore eu l'occasion de le faire, mais je suis tout à fait disposé à le faire. Je ferais appel au cabinet puisqu'il s'agit d'une décision du cabinet, d'une politique. En effet, la directive précise que cette politique rendra certains documents gouvernementaux plus accessibles au public. Si, par exemple, je n'étais pas du tout d'accord avec le sous-ministre, je communiquerais avec le greffier du Conseil privé et je lui ferais part de cette affaire. Je pourrais très bien déclarer que j'avais cru que le Cabinet avait l'intention de rendre le plus grand nombre de documents publics, et qu'ainsi, j'avais cru que la question était réglée. Comme je l'ai dit, cette situation ne s'est pas encore présentée, mais je crois que dans un tel cas, je m'en remettrais à la décision du cabinet.

**M. Hnatyshyn:** Avez-vous la possibilité de parcourir des documents qui seraient exclus? Il me semble que cette directive rejette la responsabilité de porter un jugement à ce sujet sur les épaules des représentants ministériels, du sous-ministre et du ministre lui-même. Cette directive ne prévoit aucun mécanisme permettant à un tiers de parcourir les documents en question et de porter un jugement quant à la validité de l'exclusion.

**M. Smith:** Non, c'est exact.

**M. Hnatyshyn:** J'ai aussi noté qu'afin que tout ceci fasse partie du processus, il faut qu'il s'agisse d'un document public. En ce qui concerne les documents vieux de plus de 30 ans, il me semble assez étrange qu'une telle disposition ne s'applique pas aux documents de travail? Ai-je bien saisi la portée de cette disposition?

**M. Smith:** Oui. Cette définition provient du décret ayant trait aux documents publics et cela s'applique à l'administration de la documentation. A ce moment-là, on discutait de documents publics au niveau de l'organisation, de la classification, de la préservation, et ainsi de suite. En ce qui concerne les documents de travail, je suppose que cela s'applique aux mémos écrits à la main, comportant deux ou trois brouillons, avant d'être dactylographiés. Certaines personnes ont beaucoup de mal à se départir d'une seule feuille de papier et, ainsi, les accumulent dans un classeur. Ces brouillons écrits à la main n'ont absolument aucune valeur comme dossier officiel, puisque c'est la version dactylographiée qui constitue le document officiel. Il s'agit de brouillons. Il s'agit là de documents qui devraient être détruits sur-le-champ, sans perte d'information. Si c'est de ce genre de documents dont il s'agit, il ne s'agit pas des genres de documents de travail que les membres de ce comité ont examinés.

**M. Hnatyshyn:** Je me demande si cela ne porte pas à confusion. Je ne m'y connais pas du tout, mais j'aurais cru que cette disposition s'appliquait à des documents autres que les brouillons écrits à la main et ainsi de suite.

**M. Smith:** Oui.

**M. Hnatyshyn:** Il existe plusieurs documents d'intérêt historique qui feraient partie de cette catégorie.

**M. Smith:** Oui. Dans ce contexte, il s'agit tout simplement . . . il s'agit de documents qui ne sont pas des dossiers. Il s'agit de brouillons et de notes qui seraient normalement détruits. Cette disposition précise tout simplement que cette façon d'agir est légale; ainsi, la personne ayant pré-



*[Text]*

them in his wastepaper basket after he has them typed. With the requirement that no public records can be destroyed without permission of the Dominion Archivist, quite obviously we do not want the Dominion Archivist to have to give permission on this sort of thing. So they are declaring things which people normally throw away, and therefore they have to eliminate them from the definition of public records.

**Mr. Hnatyshyn:** I do not want to take too much time because I know other members have questions they want to put to you, but this brings to mind the whole question of... For example, in the case of ministers of the Prime Minister, who owns those papers? How is an assessment made as to, for example, prime ministerial papers? I am thinking in terms of our friend President Nixon south of the border, who had a lot of documents in which he considered he had proprietary rights. I would think that question must arise as far as we are concerned.

**Dr. Smith:** You have put your finger on a very significant thing: that is, the question of ministers' and prime ministers' papers; whether they are public records or whether they are not. Because of the peculiar nature of the Public Archives of Canada, which is not only a repository for public records but for private papers and so on, in the case of a Prime Minister or a Governor General, we usually get their papers anyway because we go after them. I wrote to Mr. Trudeau the day he took office, I think, identifying the proper place for his papers eventually as the Public Archives. We are very aggressive about this kind of thing. So it does not really matter in that sense, as long as they are not destroyed. And they are all in the Archives, you know, whether considered private or considered public.

It does become important, however, if they are disposed of in some other way, or if a former prime minister decides that he wants to destroy his records and that he has the right to do so because they are private. Then, of course, this becomes important. The fact is, probably a majority of these are, by their nature, in effect public records, because they were accumulated in the course of carrying out their duties as a minister, and so on.

## • 1045

Now, I have given quite a lot of thought to this question. The other thing, of course, is that access is determined entirely by the donor and he may want to close them for 100 years. So, in the United States until this very moment, until now, it has been assumed that the records of the President, the papers of the President are private and that he can dispose of them as he wishes. In Britain, the same thing.

I discussed this—I happened to be in Britain about two or three elections ago and I said to the Keeper of the Public Record Office, my counterpart there, since we are concerned with private papers and public records, an election is a very busy time for us, particularly if a government is defeated. This means that ministers are clearing out offices and there is the danger they are going to throw papers away. So we mount small campaigns and we get in touch with every single person. It is sometimes rather delicate because on the eve of an election, if you ask ministers for their papers you are assuming they are going to be defeat-

*[Interpretation]*

paré des brouillons et ainsi de suite a le droit de les jeter au panier lorsque la version finale a été dactylographiée. Bien entendu, aucun document public ne peut être détruit sans la permission de l'archiviste fédéral. Évidemment, nous voulons éviter à l'archiviste fédéral d'avoir à se prononcer sur ce genre de question. Cette disposition stipule donc que les documents qui sont jetés au panier ne font pas partie de la définition de ce qu'est un document public.

**M. Hnatyshyn:** Je ne veux pas prendre trop de temps parce que je sais que les autres membres du Comité ont des questions à poser, mais vos paroles me font penser à toute cette question de... Par exemple, pourriez-vous me dire qui est le propriétaire des documents des ministres ou du premier ministre? Comment évaluer l'importance des documents du premier ministre? Je songe surtout à notre ami, le président Nixon, des États-Unis, qui considérerait que plusieurs documents lui appartiennent. Je suppose que cette question doit se poser dans notre pays aussi.

**M. Smith:** Vous avez mis le doigt sur une question essentielle: la question des documents appartenant aux ministres et au premier ministre. S'agit-il de documents publics ou non? Compte tenu de la nature particulière des Archives publiques du Canada, qui recueillent non seulement les documents publics mais aussi les documents privés, je peux vous dire qu'en ce qui concerne le premier ministre ou le Gouverneur général, nous obtenons leurs documents puisque nous allons nous-mêmes les chercher. Le jour où M. Trudeau est devenu premier ministre, je lui ai écrit en lui disant qu'un jour ou l'autre, ses documents devraient être acheminés aux Archives publiques. Nous sommes pleins d'initiative dans ce domaine. Cela n'a donc aucune importance pourvu que ces documents ne soient pas détruits. De toute façon, tous ces documents, qu'ils soient considérés confidentiels ou publics, sont aux Archives.

La question se pose, toutefois, lorsque l'on dispose de ces documents d'une autre façon. Par exemple, un ancien premier ministre peut décider de détruire ses documents; s'il prétend qu'il a le droit de le faire puisqu'il s'agit de documents confidentiels. A ce moment-là, l'affaire prend de l'importance. Le fait demeure que la plupart de ces documents sont, de par leur nature, publics puisque le ministre les a accumulés au cours de la période pendant laquelle il exerçait ses fonctions.

Je dirais que j'ai beaucoup réfléchi à la question et que, naturellement, l'accès est entièrement régi par celui qui a émis le document et qu'il peut vouloir en interdire l'accès pendant 100 ans. Donc, aux États-Unis, jusqu'à aujourd'hui, on a considéré que les documents du président sont confidentiels et qu'il peut en disposer à son gré. En Angleterre, c'est la même situation.

Je me trouvais en Angleterre, il y a un certain temps, avant les deux ou trois dernières élections, et j'ai indiqué au gardien du bureau des documents publics, qui est mon homologue là-bas, que puisque notre travail touche à ces documents privés et à ces documents publics, en temps électoral nous avons beaucoup à faire, particulièrement en cas de défaite du gouvernement. A une telle époque, les ministres quittent leurs bureaux, et il y a toujours danger qu'on se débarrasse de certains documents. Par conséquent, nous lançons des petites campagnes et nous nous mettons en rapport avec tous, mais la question reste déli-

[Texte]

ed, so you apprehend it with a certain amount of delicacy, but the fact is that we do identify that we will accept on deposit papers, and there is no distinction. So as I said, I mentioned to my counterpart, "Well, there was an election and the government was defeated, and I suppose you are busy with ministers' papers" and he said, "That has nothing to do with us at all because it is just a question of filing systems; not of law but of filing systems. In the office of the minister or the prime minister you file papers and these are public on the one hand and private, including constituency—political things—on the other, and when the minister leaves the office he takes his private, including his constituency and so on, and he leaves behind the portion dealing..."

Now, in Canada, what happens is that when a minister leaves his office he takes everything, normally. This makes things very difficult for his successor, who comes into the same portfolio, encounters the same problems and does not have the record because it is locked up.

So it is a problem, and I have been watching with some interest what is happening in Washington, where they are in effect—and I guess this was a court opinion—that they are in fact public records. Now as public records, of course, there is no problem because with our public records system they would be scheduled to come to the Archives, from our point of view. You identified a problem which has not yet been resolved in Canada. In most countries until now it has been assumed that the papers accumulated by a minister, for instance, in office, or a public servant, were his private papers and that he could dispose of them as he chose. Now, particularly in Washington in the case of the Presidential papers, this is being questioned. I know that the people in England are concerned about this as well because, although it sounds very easy to say it is a matter of filing systems, I discovered that this in practice did not really work as neatly as that.

**Mr. Hnatyshyn:** Thank you, Dr. Smith. I was going to ask more questions. I know that my colleagues...

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I think we are going to have to have Dr. Smith and Mr. Spicer come back another day.

**Mr. Hnatyshyn:** May I just say, Mr. Chairman, that in England, all those records usually get put into book form. I do not know about Canada.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Before I recognize Mr. Baldwin, we welcome to the Committee Senator Lucier. Mr. Baldwin.

• 1050

**Mr. Baldwin:** Dr. Smith, this Cabinet directive—I see it is a directive not an order in council—laid down certain guidelines for the transfer of documents to the Archives and then access to those documents. Was that directive stretched wide enough to include Cabinet documents, their own documents?

[Interprétation]

cate car, à la veille d'une élection, si vous demandez aux ministres qu'ils vous fournissent leurs documents, vous avez l'air de laisser entendre qu'ils vont être battus et, par conséquent, il vous faut faire preuve de pas mal de diplomatie. Nous laissons entendre que nous nous ferons les gardiens des documents et que nous n'établissons pas de distinction. J'ai donc indiqué à mon homologue: «Il y a eu élection, et le gouvernement a été battu, et je suppose que vous êtes fort occupé avec ces documents des ministres» et il m'a répondu: «Non, nous n'avons rien à faire avec cette question, car il s'agit simplement de classement de documents et non pas d'une question juridique. Au bureau des ministres ou du premier ministre, vous classez les documents et vous avez, d'un côté, les documents publics, et de l'autre, ceux qui sont privés, y compris ceux qui se rapportent à la circonscription électorale, à la politique; lorsque le ministre quitte ses fonctions, il emporte ses documents privés, y compris ceux qui se rapportent à sa circonscription, etc., et il laisse les autres qui traitent—».

Au Canada, la situation est différente: lorsqu'un ministre quitte son poste, il emporte tout normalement. Par conséquent, son successeur peut prendre en main une situation difficile lorsqu'il se heurte aux problèmes qu'avait rencontrés son prédécesseur; il ne dispose pas des dossiers puisque ceux-ci sont sous verrou.

Le problème se pose donc, et j'ai surveillé avec intérêt ce qui se passait à Washington, et il y a eu je crois, un jugement rendu par le tribunal décidant que les dossiers dans ce cas étaient des dossiers publics. Lorsque les documents sont publics, naturellement aucun problème ne se pose, car d'après notre système, on les verse aux Archives. Et vous avez indiqué là un problème auquel on n'a pas encore trouvé de solution, au Canada; dans la plupart des pays, on présume que les documents qu'a accumulés un ministre, par exemple, au cours de ses fonctions, ou qu'a accumulés un fonctionnaire, constituent des documents privés et qu'ils peuvent en faire ce qu'ils veulent. Or, à Washington, on a mis en doute cette façon de procéder dans le cas des documents présidentiels. Je sais qu'en Angleterre cette question préoccupe aussi les gens, car il est bien facile de dire que la question relève des systèmes de classification, mais en fait, ce n'est pas aussi simple que cela.

**M. Hnatyshyn:** Merci, monsieur Smith. J'allais poser d'autres questions, mais je sais que mes collègues...

**Le coprésident (M. McCleave):** Je crois que nous demanderons à M. Smith et à M. Spicer de revenir un autre jour.

**M. Hnatyshyn:** Puis-je simplement indiquer qu'en Angleterre, tous ces documents sont reliés en livre, et que je ne sais pas ce que l'on fait dans ce cas, au Canada.

**Le coprésident (M. McCleave):** Avant de donner la parole à M. Baldwin, je suis heureux de souhaiter la bienvenue au sénateur Lucier. Monsieur Baldwin.

**M. Baldwin:** Monsieur Smith, cette directive du cabinet n'est pas un décret du conseil et elle formule certaines lignes directrices concernant le transfert de documents aux Archives et l'accès à ces documents. Est-elle assez générale et englobe-t-elle les documents du cabinet?



[Text]

**Dr. Smith:** Yes. In his announcement in the House of Commons the Prime Minister made particular reference to Cabinet documents. He said that although most records would be available at 30 years the departments were being encouraged to make available records that were less than 30 years as long as it did not interfere with the operations of the department, but for the Cabinet there would be no exceptions and the 30-year rule would be applied precisely. At the end of 30 years, each year, the Cabinet records that were then 30 years old would be transferred annually. So, in other words, he did say that although departments were encouraged to be more liberal, the Cabinet did not intend to make Cabinet records available until they were 30 years old.

**Mr. Baldwin:** I see. I would like to pursue the point that Mr. Hnatyshyn raised for just a minute. It may be not an issue which is peculiarly applicable to you and your department. Maybe you might be qualified as an expert witness in this. It is the question of property and ownership of either information contained in documents or the documents themselves. This has been raised in Britain, been raised in the United States. Would you like to venture an opinion as to the question of ownership of documents which have been prepared within a department by officials? Are they the property of the officials who prepare them, or of the department, or are they the property of the public of Canada?

**Dr. Smith:** I think the general answer is to say that they are the property of the Government of Canada. In most contracts—I think most government departments or agencies have employed consultants to prepare reports—the standard contract—and I have signed a number of them—does have a clause saying that they are being paid by the government to carry out, perhaps independently, a study, but that all working papers and information and so on, the ownership and so on, is part of the government. This is a part of the standard consultant's contract, which says that he is being paid for this, he is doing it for the government and it is owned by the government.

**Mr. Baldwin:** In your opinion would these then be subject to copyright? I am thinking of documents—and I have had this raised—and the application of the Copyright Act even if documents were obtained properly under this directive. Those documents would still be the property of the Government of Canada. What about the application of the copyright to publication of those documents?

**Dr. Smith:** The fact is that under the present Copyright Act it simply does not apply to unpublished material, either private or, for instance, a government file or a memorandum. The Copyright Act at the moment relates to published documents. In the revision of the act obviously archivists have been very concerned, and have made presentations, to try to get for unpublished documents, public records and papers, some cognizance of their existence. At the moment, for, let us say, a memorandum, which is an unpublished memorandum, to come under the Copyright Act it must first be published, and if it is published then it comes under the provisions of the Copyright Act. But as an unpublished thing the Copyright Act takes no cognizance of it.

**Mr. Baldwin:** You are taking publication, then, to mean publication that it is available to the public, to be seen and read by the public.

[Interpretation]

**M. Smith:** Oui. Le premier ministre, dans sa déclaration à la Chambre des communes, a mentionné de façon bien précise les documents du cabinet. Il a déclaré ceci: bien que la plupart des documents puissent être accessibles après 30 ans, il encourage les ministères à rendre publics les dossiers avant 30 ans, tant que la publication n'entre pas en conflit avec le bon fonctionnement du ministère. Toutefois, pour ce qui est des dossiers du cabinet, aucune exception ne tient, et il faut appliquer avec fermeté la règle des 30 ans. Chaque année, à la fin des 30 ans, les dossiers du cabinet sont transférés aux Archives. En d'autres termes, le premier ministre a encouragé les ministères à être plus libéraux, tout en maintenant que le cabinet n'avait aucunement l'intention de rendre accessible ses propres documents avant 30 ans.

**M. Baldwin:** Je vois. J'aimerais continuer dans la même veine que M. Hnatyshyn. Peut-être ma question ne s'applique-t-elle pas particulièrement à vous, ni à votre service, mais vous êtes peut-être l'expert-témoin en la matière. Il s'agit de la propriété ou de la possession de toute l'information contenue dans les documents ou des documents eux-mêmes. Cette question a été soulevée en Grande-Bretagne, comme aux États-Unis. Pensez-vous que les documents préparés par les représentants d'un ministère sont la propriété des fonctionnaires, du ministère lui-même ou du public canadien?

**M. Smith:** D'une façon générale, ils sont la propriété du gouvernement du Canada. La plupart des ministères ou organismes gouvernementaux ont embauché des experts-conseil pour préparer des rapports; le contrat standard des experts-conseils, et j'en ai signé plusieurs, inclut une clause établissant qu'ils sont payés par le gouvernement pour entreprendre, parfois de façon indépendante, une étude; toutefois, le contrat stipule aussi que tous les documents de travail, l'information et les renseignements appartiennent au gouvernement. Donc, les contrats standards des experts-conseils précisent qu'ils sont payés pour faire leurs recherches par le gouvernement, et que cette recherche devient propriété gouvernementale.

**M. Baldwin:** Ces recherches seraient-elles assujetties à des droits d'auteur? Je me demande comment s'applique la Loi sur le droit d'auteur, même dans le cas des documents obtenus conformément à cette directive. Ces documents restent la propriété du gouvernement du Canada, mais peut-on y appliquer un droit d'auteur lors de leur publication?

**M. Smith:** La Loi sur le droit d'auteur actuelle ne s'applique absolument pas aux documents inédits, qu'ils soient privés ou qu'ils soient dossiers ou notes de service gouvernementaux. La Loi sur le droit d'auteur concerne seulement les documents publiés. Au cours de la révision de la Loi, les archivistes ont été évidemment très intéressés à obtenir reconnaissance, par la Loi, de l'existence des documents, dossiers publics et documents publics inédits, et ont fait des représentations en ce sens. Si l'on désire qu'une note de service inédite soit assujettie à la Loi sur le droit d'auteur, il faut d'abord la publier, car, la Loi ne reconnaît aucun document inédit.

**M. Baldwin:** Lorsque vous parlez de publication, il s'agit alors de rendre le document en question accessible au public pour qu'il soit lu et consulté par ce dernier, n'est-ce pas?

[Texte]

**Dr. Smith:** Rather than inspection, yes.

• 1055

**Mr. Baldwin:** No matter how wide an audience may have access to that public document within the realms of government, it is not published within the meaning of the Copyright Act until the public have a look at it.

**Dr. Smith:** Right.

**Mr. Baldwin:** I just have one more question. I will be glad if you are back because some very interesting situations could arise out of this directive.

For example, I notice that, in addition to the restrictions which the definition of "exempted record" place on the making available of documents, under "Transfer of Records to the Public Archives", subparagraph (3) provides that where a Minister is of the opinion that the disclosure of information would be prejudicial to the public interest—and that is a self-determining declaration which he makes without being exposed—then that Minister can simply say that those documents will never show up in the Public Archives.

**Dr. Smith:** Right. Now, you realize that this is "transfer" and not "access"?

**Mr. Baldwin:** That is right. I understand that.

**Dr. Smith:** This was added. We discussed this with representatives from the departments. As you probably know, there is an advisory council on public records, of which I am chairman; and this really came out of discussions there where the opinion was expressed that there were cases where records should not be transferred when the retention period had expired, according to the schedule.

Obviously, we—and when I say "we", I mean myself and the representatives of researchers on the council—were trying to limit the discretion as much as possible, because we wanted to get nearly everything into the archives as quickly as possible. So these are the two loopholes, if you like. One was, if the Deputy Head says that they need this record for the efficient operations of the department, then they do not need to transfer them to the archives; the second: if "it contains information the disclosure of which, in the opinion of the appropriate Minister, would be prejudicial to the public interest".

It did seem to me, as you have suggested, that this was a loophole which might undermine the whole thing. But—and I have forgotten them now—there were one or two cases where people gave examples of things which would be inappropriate to transfer to the archives because, for various reasons, they should be kept. However, we wanted to keep this to as small an area as possible, and this is why we say "in the opinion of the Minister" rather than "in the opinion of the Deputy Minister", because—and I do not know whether this is a safe generalization—in this business, the higher up the ladder you get, the more liberal is the interpretation you get.

I think the point is that if it were important enough to be referred to the Minister, it would be considered and weighed very carefully, and obviously not considered lightly.

[Interprétation]

**M. Smith:** En effet, c'est cela plutôt qu'une inspection.

**M. Baldwin:** Même si le document public passe entre les mains d'un grand nombre de personnes au sein même du gouvernement, il n'est pas considéré comme publié et ne tombe donc pas sous le coup de la Loi sur le droit d'auteur avant que le public n'y ait eu accès.

**M. Smith:** C'est cela.

**M. Baldwin:** Une dernière question. Je serais heureux de savoir que vous allez revenir comparaître devant le Comité, parce que cette directive pourrait entraîner des situations fort intéressantes.

Par exemple, en plus du fait que la définition de «document exclu» impose des restrictions sur l'accessibilité au document, je remarque que l'alinéa 3 du paragraphe portant sur le transfert des documents aux Archives publiques prévoit que si un ministre est d'avis que la divulgation d'informations pourrait aller à l'encontre de l'intérêt public, ce même ministre peut décider que les documents ne seront jamais transférés aux Archives publiques. Le ministre peut faire cette déclaration sans que cela puisse l'exposer.

**M. Smith:** C'est exact, mais vous remarquerez qu'on parle de «transfert» et non «d'accès».

**M. Baldwin:** Je comprends très bien.

**M. Smith:** Cet alinéa a été rajouté à la suite de discussions que nous avons eues avec les représentants des ministères. Vous savez probablement que je suis président d'un conseil consultatif sur les documents publics; nous avons pris cette décision lorsque l'on nous a fait comprendre que certains documents ne devraient pas être transférés suivant le programme fixé, une fois la période de 30 ans terminée.

Vous comprenez certainement que nous, c'est-à-dire moi-même et les représentants des chercheurs du conseil, essayons de limiter la discrétion des ministres le plus possible, puisque nous voulons faire transférer presque tous les documents aux Archives, le plus vite possible. En fait, la directive comprend deux échappatoires. La première est la suivante: si le sous-chef déclare qu'un document est nécessaire en vue du fonctionnement efficace du ministère, il n'est pas obligé de le transférer aux Archives; la seconde est celle-ci: un document public ne doit pas être transféré s'il contient des informations dont la divulgation, de l'avis du ministre compétent, irait à l'encontre de l'intérêt publics.»

Je conviens avec vous que ce paragraphe pourrait porter atteinte à la portée de la directive. Dans un ou deux cas déjà, on nous a fait comprendre que certains documents ne devraient pas être transférés aux Archives pour diverses raisons et devraient être conservés dans les ministères. Nous avons essayé de limiter leur nombre le plus possible; c'est pourquoi nous avons ajouté l'expression «de l'avis du ministre compétent». Si vous me permettez de généraliser la situation, j'estime que dans notre métier, plus on monte dans la hiérarchie gouvernementale, plus il est possible d'interpréter la situation d'un point de vue libéral.

Je veux dire par là que, si un document est suffisamment important pour être déferé au ministre, alors il doit être considéré avec beaucoup d'attention et l'on doit en soupeser toutes les conséquences.



[Text]

**Mr. Baldwin:** Just finishing off on that issue: of course you have no knowledge of the extent to which and the circumstances in which that particular subparagraph has been applied. No Minister gets in touch with you and says, "Look, Dr. Smith, here are certain documents. I have examined these documents and am listing them now. I have come to the conclusion that it would be prejudicial to the public interest to disclose them, therefore I am not transferring them. I just thought I would let you know". You do not know, and nobody really knows, the extent to which this has been used, and the type and the number and variety of documents which have been retained.

**Dr. Smith:** I would say that if there is just an occasional file, we would be unlikely to know about it. But if it is a series, or a category or a type of record, then our liaison with the records people in the departments is so close that it would be very difficult for us not to know.

Now, it may be indiscreet of me to say this but I will give you one example, in fact the only example, of where we are in some disagreement, and this is with the Department of Justice. I have noticed in the exemptions in Bill C-225 and in the exemptions in the orders for production of documents that one of the exemptions is legal opinions.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** We have noticed that too, Dr. Smith.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It touches a raw nerve.

• 1100

**Dr. W. I. Smith:** My personal view, as far as the Department of Justice is concerned, is that if they have 50 years ago or 40 years ago or even 20 years ago, but if a lawyer in the department has given advice to a government department, that this is not privileged information in the sense of a private lawyer dealing with his client. I think there is a different type of relationship.

**Mr. Reid:** Could you elucidate that point?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I think another committee is to be in here precisely at this moment. If members do have other questions of Dr. Smith, perhaps he could resume his place next Tuesday when we have our meeting, to be followed by the very patient Mr. Spicer. Then if time still permits at next Tuesday's meeting, we would start with the replies that we have received with regard to the questions raised by Mr. Robert Cooper, the CBC Ombudsman, and they will be sent to you in a precise order. I am going to ask the Clerk to number them at the top, so we will start with number one and work our way through as much as possible. So, that will be sort of the order of reference to deal with these.

The usual Thursday meeting will not be held this week because of the push of Supplementary Estimates and the fact that I think they have to be out of here by the end of the week. It just does not seem possible, although I am sure you are such an attractive group that we would have all the members but no other committees would. So, if this

[Interpretation]

**M. Baldwin:** Je voudrais en finir avec la question. Savez-vous jusqu'à quel point cet alinéa particulier a été appliqué et dans quelles circonstances? Je suppose que les ministres ne vous appellent pas pour vous dire qu'ils ont examiné certains documents qui, à leur avis, pourraient, s'ils étaient divulgués, aller à l'encontre de l'intérêt public et que, par conséquent, ils ont décidé de ne pas les transférer aux Archives publiques mais, toutefois, de vous en avertir. Vous, pas plus que personne, ne savez probablement jusqu'à quel point cet alinéa a été invoqué, ni le genre, le nombre et la variété de documents qui ont été retenus dans les ministères.

**M. Smith:** S'il s'agit d'un dossier retenu de temps en temps, il est peu probable que nous le sachions. Toutefois, s'il s'agit d'une série, d'une catégorie ou d'un type particulier de documents, il nous serait très difficile de n'en rien savoir, étant donné les liens que nous entretenons avec les bureaux de documents dans les ministères.

C'est peut-être une indiscretion de ma part, mais je vous donnerai comme exemple le seul cas de désaccord que nous ayons eu dans ce domaine, soit avec le ministère de la Justice. Je remarque l'exclusion, dans le Bill C-225 et dans les ordres de dépôt de documents, qu'une des exclusions est celle des avis juridiques.

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous l'avons remarqué aussi, monsieur Smith.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est là une question délicate.

**M. W. I. Smith:** A mon avis, dans le cas du ministère de la Justice, si les documents ont 50, 40 ou 20 ans, ça va; mais quand un avocat a donné son avis juridique au Ministère, ces renseignements ne sont pas privilégiés comme dans le cas d'un avocat privé qui traite avec son client. Je crois que la relation dans ce cas est différente.

**M. Reid:** Pourriez-vous nous éclaircir?

**Le coprésident (M. McCleave):** Je crois qu'il y a un autre comité qui doit venir ici maintenant. Si les membres du Comité ont d'autres questions à poser à M. Smith, peut-être pourrait-il revenir mardi prochain, lorsque nous aurons notre séance, et qu'il sera suivi du très patient M. Spicer. Alors, si le temps le permet, lors de la séance de mardi, nous commencerons par les réponses qui ont été données quant aux questions soulevées par M. Robert Cooper, l'ombudsman de Radio-Canada, et l'on vous les enverra dans un ordre très précis. Je vais demander au greffier de mettre un numéro au sommet de chaque question et, ainsi, nous commencerons par le numéro un et nous irons aussi loin que possible.

Notre séance habituelle du jeudi n'aura pas lieu, cette semaine, vu qu'il y a ce travail des budgets supplémentaires et que je crois qu'il faut que ce budget soit sorti pour la fin de la semaine. Il ne me semble donc pas possible d'avoir une séance, même si vous formez un groupe si attrayant et que vous êtes plus nombreux que dans n'importe quel

*[Texte]*

is agreeable to you, then we will resume next Tuesday and it should be at 8:30 in the evening for the sake of the Senate. Thank you.

The meeting is adjourned.

*[Interprétation]*

autre comité. Donc, si vous êtes d'accord, nous reprendrons mardi prochain, et notre séance aura lieu à 20 h 30 du soir, par égard pour le Sénat. Merci.

La séance est levée.

















**Joint Chairmen:**

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Robert McCleave, M.P.

**Coprésidents:**

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Robert McCleave, député

Government  
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité mixte permanent des*

# Regulations and other Statutory Instruments

# Règlements et autres textes réglementaires

**RESPECTING:**

Subject-matter of Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning the public business; Guidelines for Motions for the Production of Papers; the Official Secrets Act, the Federal Court Act, the Statistics Act, Prerogative Writs, and other laws which are related to the question of freedom of information and the protection of privacy; automatic data processing in the above context, with due protection for privacy of persons.

**CONCERNANT:**

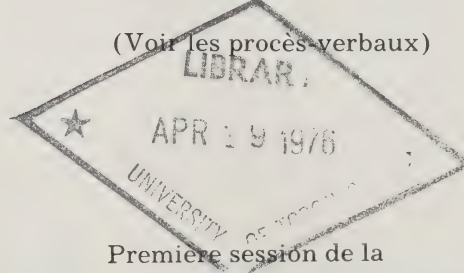
L'objet du Bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques; l'exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents; la Loi sur les secrets officiels, la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la statistique, les brefs de prérogative et les autres lois qui sont reliées à la question de la liberté de l'information et à la protection de la vie privée; le traitement automatique de l'information, compte tenu du contexte mentionné ci-dessus et d'une protection adéquate de la vie privée des personnes.

**WITNESSES:**

(See Minutes of Proceedings)

**TÉMOINS:**

(Voir les procès-verbaux)



First Session

Thirtieth Parliament, 1974-75-76

Première session de la

trantième législature, 1974-1975-1976



STANDING JOINT COMMITTEE ON  
REGULATIONS AND OTHER  
STATUTORY INSTRUMENTS

*Joint Chairmen:*

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

*Vice-Chairman:*

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES  
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES  
RÉGLEMENTAIRES

*Coprésidents:*

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

*Vice-président:*

M. Kenneth Robinson, député

*Representing the Senate:*

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

*Representing the House of Commons:*

Messrs.

Baker ( <i>Gander- Twillingate</i> )	Balfour
Baldwin	Béchar Blais

*Représentant le Sénat:*

Les sénateurs:

Riel	Yuzyk—(8)
Riley	

*Représentant la Chambre des communes:*

Messieurs

Brewin	Leblanc
Hnatyshyn	( <i>Laurier</i> )
Laprise	Reid—(12)

(Quorum 7)

*Les cogreffiers du Comité*

Michael A. Measures

Denis Bouffard

*Joint Clerks of the Committee*

Published under authority of the Speaker of the  
House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Printing and Publishing, Supply and  
Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre  
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Imprimerie et Édition, Approvisionnements et Services  
Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 23, 1976

(65)

*[Text]*

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 8:37 p.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Forsey, Godfrey, Riley and Yuzyk.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Balfour, Béchard, Blais, Brewin, Hnatyshyn, McCleave and Reid.

*Other Member Present:* Mr. Landers.

*Witness:* Mr. Erik Spicer, Parliamentary Librarian.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 12, 1976, relating to: the subject-matter of Bill C-225 (Mr. Baldwin), an Act respecting the right of the public to information concerning the public business; Guidelines for Motions for the Production of Papers tabled December 19, 1974, by the President of the Privy Council; the Official Secrets Act, the Federal Court Act, The Statistics Act, Prerogative Writs, and other laws which are related to the question of freedom of information and the protection of privacy; automatic data processing in the above context, with due protection for privacy of persons. (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, March 16, 1976, Issue No. 61*).

The witness gave a statement and answered questions.

At 9:55 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 23 MARS 1976

(65)

*[Traduction]*

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 20 h 37 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Robert McCleave, (coprésidents).

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey, Riley et Yuzyk.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Balfour, Béchard, Blais, Brewin, Hnatyshyn, McCleave et Reid.

*Autre député présent:* M. Landers.

*Témoin:* M. Erik Spicer, bibliothécaire du Parlement.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi daté du 12 février 1976 et portant sur: l'objet du bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relative aux affaires publiques; l'exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents déposé le 19 décembre 1974 par le président du Conseil privé; la Loi sur les secrets officiels, la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la statistique, les brefs de prérogative et les autres lois qui sont reliées à la question de la liberté de l'information et à la protection de la vie privée; le traitement automatique de l'information, compte tenu du contexte mentionné ci-dessus et d'une protection adéquate de la vie privée des personnes. (*Voir procès-verbal du mardi 16 mars 1976, fascicule n° 61*).

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

A 21 h 55, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le cogreffier du Comité*

Michael A. Measures

*Joint Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, March 23, 1976.

[Text]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Tonight in the Senate the lights went out just as the Leader of the Government was answering a question on the judges affair. He said: "The explanation..." and the lights went absolutely out. I passed a note to Senator Flynn...

Dieu est-il conservateur?

To which he replied...

Sauf le jour des élections!

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I hope all that is on the record, Mr. Co-Chairman.

This evening in our continuation of our Tuesday business we welcome back Dr. W. I. Smith, the Dominion Archivist, who had been a witness last week and proved such a popular witness that not everybody could complete their questions to him, and in addition to the ever patient but always on the premises Mr. Erik Spicer, the Parliamentary Librarian, who has not yet had his day in the court.

I think first, probably, we should have Dr. Smith complete his evidence dealing with Cabinet Directive No. 46 and the practice that has grown up with regard to the transfer and custody of public records.

I do not see your questioner here. I think Mr. Baldwin was asking the question and he has not left his notes behind, so...

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** We have Mr. Brewin whose interest in these things is very keen. Perhaps he would be prepared to ask some of the same kinds of questions.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Perhaps what we could do then, in the event that Mr. Baldwin may yet be coming to the meeting, is to reverse procedure. Dr. Smith, if you do not mind temporarily vanishing into the shadow of Mr. Spicer, we will ask Mr. Spicer to make his statement and submit himself to questions, and then at the end of that time throw it open to yourself, if you do not mind, sir, and thank you for coming back. Mr. Spicer, Parliamentary Librarian.

**Mr. E. Spicer (Parliamentary Librarian):** Thank you, Mr. Chairman. I have not prepared a formal statement, and I do not know how to turn this on. Maybe it is on.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It turns itself on.

**Mr. Spicer:** I do not see it.

**Some hon. Members:** It is green.

**Mr. Spicer:** I see. Okay. That is reassuring, speaking for the record.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 23 mars 1976

[Interpretation]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ce soir au Sénat, juste au moment de la panne de courant, le leader du gouvernement répondait à une question sur l'affaire des juges et était en train de dire: «L'explication...». Au moment même les lumières se sont éteintes, j'ai fait passer un message au sénateur Flynn...

"Is God a Conservative?"

Ce à quoi il répondit...

"Except on election day!"

**Le coprésident (M. McCleave):** J'espère que tout cela figurera au compte rendu, monsieur le coprésident.

Nous reprenons ce soir les travaux de mardi et souhaitons la bienvenue à M. W. I. Smith, archiviste fédéral. Il a comparu comme témoin la semaine dernière avec tellement de succès qu'on n'a pas pu lui poser toutes les questions voulues. Nous avons en outre parmi nous ce soir le patient M. Erik Spicer, toujours fidèle au poste de bibliothécaire parlementaire et qui n'a pas encore connu son heure de gloire en cour.

Je crois que nous devrions demander à M. Smith de nous communiquer le reste de ses témoignages au sujet de la directive du cabinet n° 46 et des nouvelles procédures en matière de transfert et de garde des documents publics.

Je ne crois pas que votre interlocuteur soit encore arrivé. Je crois qu'il s'agissait de M. Baldwin, mais il n'a pas laissé ses notes derrière lui, si bien que...

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Par contre, M. Brewin, qui s'intéresse beaucoup à ces choses, est présent parmi nous. Peut-être aura-t-il le même genre de questions à poser.

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous pourrions peut-être procéder différemment pour laisser à M. Baldwin le temps d'arriver. Monsieur Smith, si vous ne voyez pas d'inconvénient à vous dissoudre temporairement dans l'ombre de M. Spicer, nous demanderons à M. Spicer de présenter son mémoire et de soumettre aux questions des membres du Comité. Après quoi nous vous redonnerons la parole si vous n'y voyez pas d'inconvénient. Nous vous remercions toutefois d'être revenu. M. Spicer, bibliothécaire parlementaire.

**M. E. Spicer (bibliothécaire parlementaire):** Merci monsieur le président. Je n'ai pas rédigé d'exposé officiel et je ne sais pas comment brancher mon micro. Peut-être est-il déjà branché.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il se branche tout seul.

**M. Spicer:** Je ne le vois pas.

**Des voix:** Il est vert.

**M. Spicer:** D'accord je vois, je suis donc maintenant enregistré.

## [Texte]

I do not want to get into a long philosophical discussion about the right to know, but my job is to help Parliament be well informed. My training is that of librarian. I deal constantly with the provision of information. I have a long-time interest in, and a professional responsibility to support, freedom of information. I suppose, therefore, I should even declare a conflict of interest, if that is appropriate.

Naturally I have read and heard a lot about this subject, but I do not wish to drown you with quotations. I shall, however, give you one, for I think it could help guide your deliberations. This is from Sir William Haley, who was editor of *The Times* from 1952 to 1966 and later Chairman of *The Times*. It reads:

There is no pass to which affairs can come, when knowledge will not be better than fear of the unknown; information safer than ignorance— There can be no education by suppression. And no shock to a nation is so great as for it to lose confidence in those it has trusted to keep it informed. If freedom is essential to truth, truth is equally essential to freedom.

## • 2040

Freedom of opinion seems to be accepted. What I am arguing for, on your behalf, is freedom of facts. Unfortunately, the elite tradition of secrecy supported by the inhibitions of law stands against freedom of facts because, I suppose, "knowledge is power."

There is general agreement, I think, that federal government departments and agencies produce or arrange to have produced a great mass of potentially useful material at public expense. Much of this is distributed freely or sold by the departments or agencies concerned or by Information Canada. Soon this will be a problem for Information Canada's successor. As the Canadian Library Association will later present a brief on this and other matters, I will say only that distribution has not always been quick enough or sufficiently widespread. The difficulties have probably been due more to problems of execution than intention, however.

Four points need practical emphasis. One, all publications—and they should be defined—all publications should be listed promptly, otherwise they are lost. Two, whatever policy of improved dissemination is adopted, it must be sufficiently well financed to work. Three, if you establish a legal right to know, it must be advertised. Four, there is not much point in knowing too late. Timeliness is the key to practical success.

As far as the Library of Parliament is concerned, we are in a special position, and it has been specifically reorganized for over 50 years. PC 1182 for June 30, 1923, stated that six free copies of government documents be provided to the Library of Parliament. "Under the provisions of Order in Council PC 1471 of August 4, 1927, all official publications issued by the King's Printer are sent without charge to the Library of Parliament."

## [Interprétation]

Je n'ai pas l'intention de m'embarquer dans une longue discussion théorique au sujet du droit à l'information mais j'ai pour fonction d'aider les membres du Parlement à se tenir informés. J'ai reçu une formation de bibliothécaire. Je travaille constamment à la production de renseignements. Je porte depuis toujours un vif intérêt à la liberté de l'information et je suis chargé de par ma profession de la promouvoir. Je suppose qu'à la limite, je pourrais même parler d'un conflit d'intérêt.

J'ai naturellement entendu et lu beaucoup de choses à ce sujet, mais je n'ai pas l'intention de vous noyer sous un flot de citations. Cependant, je vous en soumettrai une qui pourra vous aider à orienter vos délibérations. Il s'agit d'une citation de sir William Haley, qui a d'abord été rédacteur en chef du *Times* de 1952 à 1966 avant d'en devenir plus tard le président. Voici ce qu'il dit:

Aucune affaire ne serait être fructueuse tant que la connaissance n'est pas préférée à la crainte de l'inconnu; tant que l'information n'est pas plus sûre que l'ignorance... Il ne saurait y avoir d'éducation s'il y a suppression. Rien n'est pire pour une nation que de ne plus pouvoir se fier à ceux qu'elle avait chargés de son information. Si la liberté est essentielle à la vérité, la vérité est également essentielle à la liberté.

La liberté d'opinion semble avoir droit de cité, mais je me bats en votre nom pour la liberté des faits. Malheureusement, la notion traditionnelle du secret, renforcée par toutes les interdictions de la loi, s'inscrit contre la liberté des faits pour la bonne raison, je suppose, que savoir c'est pouvoir.

On s'accorde en général à reconnaître que les ministères et organismes du gouvernement fédéral ont permis la production d'un volume considérable de documents potentiellement utiles grâce aux deniers publics. La plupart de ces documents sont distribués gratuitement ou vendus par les ministères ou organismes concernés, ou par Information Canada. Cela posera d'ailleurs un problème au successeur d'Information Canada. Comme l'Association canadienne des bibliothèques doit prochainement présenter un mémoire sur ce sujet entre autres, je me contenterais de dire que la distribution de ces documents n'est pas toujours suffisamment vaste ni rapide. Cependant, je suis convaincu que c'est plus une question de conjoncture que d'intention.

J'aimerais attirer votre attention sur quatre points. Premièrement, toutes les publications—et il faudrait les définir—toutes les publications devraient être répertoriées rapidement, sinon elles sont perdues. Deuxièmement, quelle que soit la méthode de diffusion adoptée, elle doit être suffisamment bien financée pour être efficace. Troisièmement, si vous instituez le droit de savoir, vous devez l'annoncer à la population. Quatrièmement, il est inutile de savoir trop tard. La clé du succès consiste à savoir à temps.

En ce qui concerne la Bibliothèque du Parlement, nous nous trouvons dans une situation particulière et ceci est admis depuis plus de 50 ans. CP 1182 du 30 juin 1923 stipule que six exemplaires des documents gouvernementaux doivent être transmis gratuitement à la Bibliothèque du Parlement. Conformément aux dispositions du décret du Conseil CP 1471 du 4 août 1927, toutes les publications officielles émanant de l'Imprimeur du Roi doivent être envoyées gratuitement à la Bibliothèque du Parlement.



[Text]

But this is an awkward thing, too, which needs definition. What is an official publication and what is an unofficial publication? I have always said that we do not know what a publication is.

Anyway, that order was inadequate, and a cabinet directive, Circular No. 13, dated June 21, 1949, expanded this to read:

That, in future, all government departments and agencies forward to the Library of Parliament, without charge, four copies of all publications which are not distributed by the King's Printer.

This means a wider distribution. These are things that are not, say, readily available to anyone because these are things that are not available through the King's Printer.

It would seem to be clear and straightforward, yet we frequently have difficulty in obtaining such additional items. We are not, despite written and other reminders, provided automatically and promptly with such items, nor are we always knowledgeable of the existence of publications to which we are entitled, because we do not have access to internal lists of publications, if indeed they exist. It is clearly time to send out an updated order to the effect that the Library of Parliament is entitled to all such "publications," and we need to define that word "publications" in its broadest sense.

For example, in the new National Library Act, "book" is defined to mean:

... library matter of every kind, nature and description and includes any document, paper, record, tape or other thing published by a publisher, on or in which information is written, recorded, stored or reproduced;

This is not just theory I am talking about. These are four items which were tabled in the House the other day. They are items which were sent to me because they were tabled in the House, but they were items which apparently the Library had been denied before because they were told that they were not official publications. Now, when does a publication become an official publication? One would expect something like this to be an official publication.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Could you identify them, perhaps, for the record, Mr. Spicer?

**Mr. Spicer:** Yes, this is the Solicitor General of Canada, *Statistical Handbook—Selected Aspects of Criminal Justice*, dated March 8, 1976; that is one of them. The other is Questions and Answers Relating to the Capital Punishment Issue, Ministry of the Solicitor General, Research and Statistics Development Branch, Ottawa, March 1976.

**Mr. Reid:** Those are not publications.

• 2045

**Mr. Spicer:** My staff was told that they were not official publications. The distinction was that we were not entitled to a publication unless it were an official publication. I would dispute that, but I...

[Interpretation]

Or il y a là une ambiguïté que nous devons dissiper. Quelle différence y a-t-il entre une publication officielle et une publication non officielle? J'ai toujours dit que nous ne connaissons même pas la définition du mot «publication».

Quoi qu'il en soit, ce décret s'est révélé insuffisant et une directive du Cabinet, la circulaire n° 13 datée du 21 juin 1949, donne les précisions suivantes:

Dans le futur, tous les ministères et organismes gouvernementaux devront transmettre gratuitement à la Bibliothèque du Parlement, quatre exemplaires de toutes les publications qui ne sont pas distribuées par l'Imprimeur du Roi.

Cela signifie donc une distribution plus vaste. Il s'agit de documents qui ne sont pas immédiatement accessibles à n'importe qui puisqu'ils ne sont pas disponibles chez l'Imprimeur du Roi.

Cela semble clair et sans équivoque, mais cependant nous avons souvent des difficultés à obtenir ces documents. Nous avons beau envoyer des rappels écrits ou autres, nous ne recevons pas automatiquement et rapidement ces documents. Nous ne sommes pas toujours informés de l'existence des publications auxquelles nous avons droit, parce que nous n'avons pas accès aux listes intérieures des publications, quand elles existent. Il est grand temps d'émettre un nouveau décret à l'effet que la Bibliothèque du Parlement a le droit de recevoir toutes ces «publications»; et nous devons d'ailleurs définir ce terme dans son sens le plus large.

Par exemple, la nouvelle Loi sur la bibliothèque nationale donne la définition suivante du mot «livre»:

«livre» désigne les articles de bibliothèques de toutes sortes, de toute nature et de toute désignation et s'entend également de tout document, tout écrit, tout disque, toute bande magnétique ou autre chose, publiés par un éditeur, où sont écrites, enregistrées, conservées ou reproduites des informations;

Je ne suis pas en train de parler de théorie. Il s'agit de quatre documents déposées à la Chambre l'autre jour. Ils m'ont été envoyés parce qu'ils avaient été déposés à la Chambre, mais il semble qu'ils aient été au préalable refusés à la bibliothèque sous prétexte qu'il ne s'agissait pas de publications officielles. A partir de quel moment une publication devient-elle officielle? On aurait pu croire que ce genre de document est une publication officielle.

**Le coprésident (M. McCleave):** Vous pourriez peut-être les énumérer pour le compte rendu, monsieur Spicer?

**M. Spicer:** Oui, il s'agit d'une publication du Solliciteur général du Canada: *Statistical Handbook—Selected Aspects of Criminal Justice*, datée du 8 mars 1976; c'est l'une d'entre elles. Les autres consistent en un recueil de questions et de réponses ayant trait à la peine capitale, ministère du Solliciteur général, Direction du perfectionnement de la recherche et des statistiques, Ottawa, mars 1976.

**M. Reid:** Ce ne sont pas là des publications.

**M. Spicer:** On a dit aux employés de la bibliothèque que ce n'était pas des publications officielles. La différence, c'est que nous ne sommes pas autorisés à recevoir des publications non officielles. Je suis prêt à en discuter mais...

[Texte]

**Mr. Reid:** What is the distinction between an official publication and one that is not official?

**Mr. Spicer:** This is what I am suggesting should be clearly stated.

**Mr. Reid:** How does the department itself, the originating department, define it?

**Mr. Spicer:** I do not know. I imagine that each one defines it to suit itself.

**Mr. Reid:** They have no definition themselves?

**Mr. Spicer:** As far as I know.

**Senator Riley:** Is there a difference between an official publication and a classified publication?

**Mr. Spicer:** Not to my knowledge.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I should have thought some official publications were classified and some were not. I was going to say, à propos of what is an official publication, perhaps it is a deficiency in the English language, because in French there is the distinction, as many of us know, between *officiel* and *officieux*...

**Mr. Reid:** Oh, yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** ... semi-official. So possibly these things are regarded as *officieux*, semi-official. Perhaps we should make sure that there is some provision that semi-official documents—I should have thought they were official; I got them. And there they were—"Solicitor General of Canada." What could you get more official than that, unless you got the Governor General of Canada?

**Mr. Blais:** The question is, when you got them, Mr. Chairman, did you get them before they were tabled or after?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I could not say; I got them several days ago. I do not know whether they were tabled. When were they tabled?

**Mr. Blais:** They were tabled several days ago. Perhaps...

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Do they become official only when they are tabled, regardless of what is printed on them?

**Mr. Blais:** When they are tabled they usually get spread around quite quickly, and...

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** The difference, Mr. Blais, is that once the thing becomes official nobody bothers to read it any more.

**Mr. Blais:** That is right.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** If it has something like "confidential" of the like, it will probably wind up on page one surmounting all official statements.

**Mr. Hnatyshyn:** The official statement is one the government wants to take responsibility for; unofficial—well those flyers that they do not want to take responsibility for.

**Mr. Blais:** Mr. Chairman, I was wondering if we might stop at this point, and try to get at this particular aspect of things, or whether...

[Interprétation]

**M. Reid:** Quelle différence y a-t-il entre une publication officielle et une publication non officielle?

**M. Spicer:** C'est ce que j'aimerais que nous définissions clairement.

**M. Reid:** Comment le ministère qui émet ces publications fait-il la différence?

**M. Spicer:** Je ne sais pas. J'imagine que chacun donne la définition qui l'accorde le mieux.

**M. Reid:** N'existe-t-il pas une définition précise?

**M. Spicer:** Pas que je sache.

**Le sénateur Riley:** Y a-t-il une différence entre une publication officielle et une publication secrète?

**M. Spicer:** Pas que je sache.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** J'avais cru comprendre que certaines publications officielles étaient secrètes et d'autres non. Je voulais souligner qu'il y a peut-être une lacune dans la langue anglaise car en français, la distinction existe et beaucoup la connaissent entre *officiel* et *officieux*...

**M. Reid:** C'est exact.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** ... semi-officiel. Ces documents sont peut-être considérés comme officieux, c'est-à-dire *semiofficiel*. Nous devrions nous assurer qu'il existe certaines dispositions relatives aux documents semi-officiels—que j'aurais cru être officiels puisque je les ai reçus. Il s'agit ici de publications du Solliciteur général du Canada. Que peut-on rêver de plus officiel, à moins qu'il ne s'agisse du Gouverneur général du Canada lui-même?

**M. Blais:** Puisque vous avez reçu ces publications monsieur le président, les avez-vous reçues avant qu'elles soient déposées ou après?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** ... Je ne peux pas dire, je les ai reçues il y a plusieurs jours. Je ne sais si elles ont été déposées à la Chambre. Est-ce le cas?

**M. Blais:** Oui, il y a plusieurs jours. Peut-être...

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Est-ce qu'elles deviennent officielles une fois qu'elles ont été déposées, sans considération aucune de leur contenu?

**M. Blais:** Une fois qu'elles sont déposées, elles sont en général rapidement distribuées et...

**Le coprésident (M. McCleave):** La différence, monsieur Blais, c'est que lorsqu'une publication devient officielle, elle n'intéresse plus personne.

**M. Blais:** C'est exact.

**Le coprésident (M. McCleave):** Si elle porte la mention «confidentiel» ou une mention de ce genre, on la retrouvera sans doute en première page, devant toutes les déclarations officielles.

**M. Hnatyshyn:** Le gouvernement est responsable des déclarations officielles; pour ce qui est des déclarations officieuses... des communiqués dont il ne veut pas assumer la responsabilité.

**M. Blais:** Monsieur le président, je me demande si nous ne pourrions pas en rester là et tâcher d'en finir avec cet aspect particulier, ou si...



[Text]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Then Mr. Spicer could identify for us the other two, whatever they are, documents that he holds in his hand. Then we will . . .

**Mr. Spicer:** I have identified, I think, three of them. The other one is called *Gun Control; The Options* by M. L. Friedland, Dean, Faculty of Law, University of Toronto, as published in *Criminal Law Quarterly*. It is just really a Xeroxed copy, or something. I can see that this may not be an official publication. This would not strike me as being official. Maybe it was one of those that was tabled; they came to me when they were tabled.

**Mr. Blais:** But that is not one that you had previously requested?

**Mr. Spicer:** This was one that, apparently, someone on my staff had requested. They were only allowed to have one copy for the Library because it was not an official publication.

**Mr. Blais:** I see.

**Mr. Spicer:** Incidentally, may I ask a question? What is a demi-official publication? There are semi-official and . . .

**Senator Riley:** Mr. Chairman, if Mr. Spicer is allowed one copy for the Library, can it be photocopied for access to the public or to the members of Parliament?

**Mr. Spicer:** Senator, I led into this because I pointed out that we are entitled to four copies, free, of any publication issued by any department or agency. In other words, we have a Treasury Board minute entitling us to this, and we are having difficulty getting—if I may refer to these excellent documents as such—run of-the-mill publications. But I do not think they are extraordinary publications. I would like to pursue this for . . .

**Senator Riley:** The Committee has difficulty getting a legal opinion from the law officers of the different departments, too.

**Mr. Spicer:** What if we got conflicting legal opinions, perhaps?

**Mr. Hnatyshyn:** One thing, Mr. Chairman, that I noticed about the document just identified by Mr. Spicer, the Friedland article, was that it came in with a pile of documents but it was not identifiable as a government publication at all. It was the sort of thing we often get across our desks, by way of example, from the "Society for the Preservation of the Dodo," who had sent around unmarked documents ostensibly from one of your constituents; you are never quite sure how to react to the document. That caused another problem. It was, in fact, tabled; when it was circulated, it was never identified as being under auspices of the Solicitor General or, indeed, under any governmental department, as far as I could make out.

**Mr. Blais:** Did it not have "compliments of Warren Allmand" stamped on it?

[Interpretation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous pourrions alors demander à M. Spicer de nommer les deux autres documents qu'il a en main. Ensuite, nous . . .

**M. Spicer:** Il me semble en avoir nommés trois. L'autre s'intitule *Gun Control; The Options* par M. L. Friedland, doyen de la faculté de droit, Université de Toronto. On trouve ce document dans la publication *Criminal Law Quarterly*. C'est simplement une photocopie ou quelque chose comme ça. Il ne s'agit peut-être pas d'une publication officielle. Il s'agit peut-être pas d'une publication officielle. Il s'agit peut-être d'une des publications qui ont été déposées, et que j'ai alors reçues.

**M. Blais:** Vous ne l'aviez pas demandé auparavant?

**M. Spicer:** Il semble qu'un employé de la bibliothèque l'ait demandée. Nous n'avions droit qu'à une seule copie pour la bibliothèque puisqu'il ne s'agissait pas d'une publication officielle.

**M. Blais:** Je vois.

**M. Spicer:** A propos, est-ce que je pourrais poser une question? Qu'est-ce qu'une publication demi-officielle? Il existe des publications semi-officielles et . . .

**Le sénateur Riley:** Monsieur le président, si M. Spicer a droit à un exemplaire pour la bibliothèque n'est-il pas possible de faire des photocopies à l'intention du public ou des membres du Parlement?

**M. Spicer:** Sénateur, je soulevais ce problème parce que comme je l'ai dit nous avons droit gratuitement à quatre exemplaires de toutes les publications émanant d'un ministère ou d'un organisme gouvernemental. En d'autres termes, les directives du Conseil du Trésor nous y donnent droit et nous avons du mal à obtenir ces publications qui nous glissent entre les doigts, publications ordinaires si je puis qualifier ainsi ces excellents documents. Je ne crois pas qu'il s'agisse de publications exceptionnelles. J'aimerais simplement continuer . . .

**Le sénateur Riley:** Les membres du Comité ont également beaucoup de mal à obtenir un opinion juridique de la part des légistes des différents ministères.

**M. Spicer:** Et si nous obtenions des opinions juridiques divergentes?

**M. Hnatyshyn:** Monsieur le président, j'ai remarqué une chose à propos du document que M. Spicer vient de nommer, c'est-à-dire l'article de M. Friedland. Il se trouvait au milieu d'une pile de documents, mais il ne s'agit nullement d'une publication gouvernementale. Nous recevons toutes sortes de documents sur nos bureaux comme par exemple un document émanant de la "Society for the Preservation of a Dodo". Cette société a fait circuler apparemment par l'intermédiaire d'un de vos commettants un certain nombre de documents qui sont passés inaperçus. On ne sait jamais comment réagir à ce genre de documents. Cela cause bien sûr un autre problème. Il a en fait été déposé; il a ensuite été mis en circulation et n'a jamais été identifié comme émanant du Solliciteur général ni même d'aucun ministère du gouvernement, pour autant que je sache.

**M. Blais:** Ne porte-t-il pas la mention «Gracieuseté de Warren Allmand»?

[Texte]

**Mr. Hnatyshyn:** No, not even that—I do not ask for much.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** “For ways that are dark and tricks that are strange,” it looks to me if there are a lot of people loose in government departments who are survivors of medieval schoolmen without the good qualities of the medieval schoolmen. They appear to be experts in deciding how many angels can dance on the point of a needle.

• 2050

**Mr. Spicer:** If I may just digress for a moment—I will not speak on philosophical or religious themes—I went to a joint meeting of the Institute of the Public Administration of Canada and the Information Officers Association in Ottawa and the information officers told us at great length about all the trouble they were having to get their information out; they could not get it out. And I stood up and told them all the trouble I was having when I had a Treasury Board Minute telling me that the Library, Parliament is entitled to four copies of everything they issue and we cannot get it.

After that meeting only one information officer came up to me and said, “Look, I think maybe you are having some trouble with us”. From then on we got all the documents from his department and the others did not say, boo.

**Mr. Blais:** You mean to say that there was only one positive reply after your remarks and all the rest of them have carried on business as usual.

**Mr. Spicer:** That is right. As far as I can tell.

**Mr. Blais:** Mr. Chairman, I do not know what other remarks Mr. Spicer would like to make but I would be very interested in knowing specifics of instances where requests were made for information with chapter and verse if Mr. Spicer feels that that is within his purview so that we might know exactly the type of document that is requested, the reason for which these documents are requested, for whom these documents are requested, the reply that they got and, if negative, the reasons why the replies were negative.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** And the number of occasions when perhaps they got no replies whatsoever.

**Mr. Blais:** Yes, and the relationship between the negative replies or the nil replies to the total inquiries that were made by the Library.

**Mr. Spicer:** Unfortunately it works on several different levels. I have some examples here in which I was personally involved. I have written to every government department, you know, drawing this Treasury Board Minute to their attention. While I am operating at that level—and, of course, I write to the Deputy Ministers—then it disappears into the department and sometimes I get a reply saying, “Certainly we will see that this is taken care of” but I am not at the receiving desk to know whether or not something happens. So at the same time that I am trying through official channels my staff will be trying by telephone calls to good old Bill or Charlie or Dick, trying to get them through unofficial channels. So, therefore, it is sometimes difficult to clarify though I can give you some other samples just briefly if you would like to have them.

[Interprétation]

**M. Hnatyshyn:** Non, même pas. Je n'en demande pas tant.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** «Par des procédés étrangers et des moyens détournés.» Il me semble se trouver parmi nous de nombreux survivants des maîtres du Moyen-Âge dont ils malheureusement ont perdu les qualités. Ils excellent dans l'art de couper les cheveux en quatre.

**M. Spicer:** Si je puis me permettre une digression—je n'aborderai pas des thèmes religieux ni philosophiques—je participais à une séance mixte de l'Institut d'administration publique du Canada et de l'Association des agents d'information à Ottawa, et les agents d'information nous ont longuement parlé des difficultés qu'ils avaient à diffuser leurs informations; je me suis levé et je leur ai décrit les difficultés que je rencontrais pour obtenir quatre exemplaires de tout ce qu'ils publient et auxquels la Bibliothèque du Parlement a droit en vertu d'une résolution du Conseil du Trésor.

À la fin de cette réunion, un des agents d'information s'est adressé à moi en ces termes: «Il semble que nous vous causions certains problèmes.» À partir de ce moment-là, nous avons reçu tous les documents émis par son ministère et personne n'a trouvé à y redire.

**M. Blais:** Voulez-vous dire que vos remarques n'ont suscité qu'une réponse positive et que les autres ont continué comme si de rien n'était.

**M. Spicer:** C'est exact.

**M. Blais:** Monsieur le président, je ne sais si M. Spicer a d'autres remarques à faire, mais j'aimerais beaucoup connaître les détails des cas où des demandes d'information ont été faites avec référence au chapitre et aux lignes, si M. Spicer pense que s'est possible, de façon à ce que nous sachions exactement le type de document qui est demandé, le motif pour lequel il est demandé, à qui il s'adresse, la réaction qu'il provoque et dans le cas d'une réponse négative, les motifs du refus.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Et aussi combien de fois aucune réponse n'a été reçue.

**M. Blais:** Oui, et la proportion des réponses négatives et des absences de réponse au nombre de demandes faites par la Bibliothèque.

**M. Spicer:** Malheureusement, cela se passe à plusieurs niveaux distincts. Je vous citerai un certain nombre de cas où j'ai été personnellement en cause. J'ai écrit à chaque ministère du gouvernement en portant à leur attention cette directive du Conseil du Trésor. J'adresse en général mes lettres aux sous-ministres, mais elles se perdent dans le ministère et il m'arrive de recevoir une réponse disant «nous prendrons les mesures nécessaires»; mais je ne suis pas préposé à la réception des documents et je ne sais pas ce qui se passe. Tandis que j'emprunte les circuits officiels, mes employés tentent d'entrer en contact téléphonique avec Paul, Pierre ou Jean et s'efforcent d'obtenir ce document par la bande. La question est donc parfois difficile à éclaircir, mais je peux vous donner d'autres exemples si vous voulez.



[Text]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes, please.

**Mr. Spicer:** Think of the Revised Statutes of Canada. One copy was issued to each senator, member; I have a list of those who are entitled to get them. Naturally, we thought we would get those in the Library because we have a Treasury Board Minute; that is clearly, I think, an official publication. You know, I think it is. With great difficulty we got one copy for the Library, one copy; and shortly after we got that precious item I happened to step out of my office and I saw a member of Parliament, no less, going off with one of those volumes out in the hall and I stopped him. I said, "I am sorry. You will not believe it but I had an awful struggle, it took me a long time to get this, and I know that you have one."

**Mr. Blais:** You are talking about the Revised Statutes of Canada.

**Mr. Spicer:** The Revised Statutes, that is right.

**Mr. Blais:** You have one volume for the whole Library?

**Mr. Spicer:** No, I am speaking about initially.

**Mr. Blais:** Oh, I see.

**Mr. Spicer:** We managed to sort it out now. But they let us have one copy, and there was a special dispensation they call it. I stopped this member going out because I knew he had one and I said, "You know, you have yours and this is the only one we have to serve all the senators and members" and, of course, the research staffs and other people. He said, "I am going to take it into a committee meeting just—". I said, "No, no; I am sorry, I will not let it go out. What do you want?" And I took it downstairs and I copied it for him and he took the act out that he wanted. I was afraid to let that go because I did not think we could replace it. You know, that is nonsense.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Did you put it in your rare books?

**Mr. Spicer:** It should have been perhaps; it should have been.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** What, may I ask, were the reasons given for this preposterous piece of nonsense?

**Mr. Spicer:** It is a very complicated story and, you know, if you want a subcommittee to look into this, I could tell you about that.

**Mr. Hnatyshyn:** Mr. Chairman, on a point of clarification. I understood you got four copies of all publications not normally available through the Queen's Printer. I am sorry, I may have misunderstood.

**Mr. Spicer:** We are to get four copies of all publications, including those not regularly supplied by the Queen's Printer.

**Mr. Hnatyshyn:** Oh, including those?

[Interpretation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Allez-y.

**M. Spicer:** Je prends l'exemple des Statuts révisés du Canada. Un exemplaire est adressé à chaque sénateur et chaque député. J'ai la liste de ceux qui y ont droit. Naturellement, nous pensions les avoir dans notre bibliothèque puisque la circulaire du Conseil du Trésor définit clairement qu'il s'agit d'une publication officielle. Je crois que c'est le cas. Nous avons réussi à grand peine à obtenir un exemplaire pour la bibliothèque, je dis bien un exemplaire. Peu après nous être procuré ce précieux document, j'ai rencontré en sortant de mon bureau un membre du Parlement qui emportait l'un de ces volumes. Je l'arrête et lui dit: «je suis désolé. Vous ne me croirez pas mais j'ai eu un mal fou à l'obtenir or je sais que vous en avez un exemplaire.»

**M. Blais:** Vous parlez des Statuts révisés du Canada.

**M. Spicer:** Oui, c'est exact.

**M. Blais:** Vous voulez dire que vous en avez un jeu pour toute la Bibliothèque?

**M. Spicer:** Non. Je parle du temps où c'était le cas.

**M. Blais:** Je vois.

**M. Spicer:** Nous avons réussi à régler ce problème maintenant, mais ils nous en ont laissé un exemplaire, en nous disant qu'il s'agissait d'une permission spéciale. Je me suis permis d'arrêter ce député parce que je savais qu'il en avait déjà un et j'ai dit «vous avez le vôtre et c'est le seul que nous ayons pour l'ensemble des sénateurs et des députés, et bien sûr pour les chercheurs et autres employés.» Il m'a dit «j'aimerais seulement l'emporter à une séance de Comité». J'ai répondu «non je suis désolé, c'est impossible. Quelle est la partie qui vous intéresse?» J'ai fait une photocopie de la loi qui l'intéressait. Je craignais qu'en laissant partir ce volume nous ne pourrions le remplacer. C'est absurde.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** L'avez-vous classé parmi les ouvrages rares?

**M. Spicer:** J'aurais sans doute dû.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Quelles ont été les motifs invoqués pour justifier une telle absurdité?

**M. Spicer:** C'est une histoire compliquée vous savez, et si vous voulez réunir un sous-comité à ce sujet, je pourrais vous en dire plus.

**M. Hnatyshyn:** Monsieur le président, il y a un point sur lequel j'aimerais faire la lumière. J'ai cru comprendre que vous obteniez quatre exemplaires de toutes les publications qui ne sont pas normalement disponibles par l'intermédiaire de l'Imprimeur de la reine. Excusez-moi, mais ce n'est pas très clair.

**M. Spicer:** Nous avons droit à quatre exemplaires de toutes les publications, y compris celles qui ne sont pas régulièrement disponibles chez l'Imprimeur de la reine.

**M. Hnatyshyn:** Y compris celles-ci.

[Texte]

**Mr. Spicer:** Yes. In other words, it was expanded to go beyond merely those provided by the Queen's Printer.

**Mr. Hnatyshyn:** I see.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** That was the old dispensation, the narrower one.

**Mr. Spicer:** Well, actually the first one was six copies.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** But I mean about the Queen's Printer business.

**Mr. Spicer:** Yes. I would like to come back to the fact that we do not always know what is available. It is all very well to say that you have always had co-operation from departments, they give you what you want; but, if you do not know what is there you cannot get it. Here is something that just came to my attention during this period. Here is a publication called *The Wired Scientific City* and it was prepared for the Department of Communications Canada Research Contract. I can pass this on to your Clerk and if they want to put it in the thing, fine. It was published in November, 1971. It arrived in the library November 25, 1975, complimentary. That is very nice, but if the information is of importance to Parliament it may have been even more important before 1975. I do not think that when a study like this is prepared it should be up to us to, first of all, to discover that it exists. We could do that if there were less available but we cannot ask for something like this unless we know it is available, unless we know it exists.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** And it was marked complimentary?

**Mr. Spicer:** Yes, complimentary.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** That is the finest touch. "Perhaps you were right to dissemble your love. But why did you kick me downstairs?"

**Senator Riley:** Mr. Chairman, is it not normal for all government publications which are not—I said classified—confidential to be filed in the Parliamentary Library, irrespective of four copies?

**Mr. Spicer:** This is the point I am trying to make. It is clearly the responsibility of the issuing agencies to provide us—and I would say promptly, although the act does not say promptly—with copies of any publication and, of course, we can I guess get into the struggle about defining what a publication is but, any publication that they issue. I suppose one can argue about whether or not they have issued it if only 25 or 200 copies are available. I think it is quite clear—and I ask you to include this in the legislation—that if you are going to have freedom of information that you protect our privileged position because you can monitor the effectiveness of the act by seeing how it works with us. We are already in a privileged position and very frequently we have to fight like mad to get what we have. I agree with you that it should be automatic. The Treasury Board agrees with me, the Cabinet apparently agrees with me.

[Interprétation]

**M. Spicer:** Oui. En d'autres termes, nous n'avons pas seulement droit aux documents publiés par l'Imprimeur de la Reine.

**M. Hnatyshyn:** Je vois.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'étaient là les clauses de l'ancienne autorisation.

**M. Spicer:** En fait nous avons à l'origine droit à six exemplaires.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je parle des documents de l'Imprimeur de la Reine.

**M. Spicer:** Oui. J'aimerais revenir sur le fait que nous ne sommes pas toujours au courant des documents disponibles. C'est très bien de bénéficier de la coopération des ministères. Ils vous donnent ce que vous voulez, mais si vous ne savez pas quels sont les documents disponibles, vous ne pouvez pas les obtenir. Voici un incident venu récemment à ma connaissance. Il s'agit d'une publication intitulée *The Wired Scientific City*. Elle a été rédigée pour un contrat de recherche du ministère des Communications. Je la transmet au greffier et s'il veut l'inclure à notre dossier, je suis d'accord. Elle a été publiée en novembre 1971. Elle a été envoyée à la Bibliothèque avec les hommages de l'éditeur, le 25 novembre 1975. C'est très bien, mais si ces renseignements sont importants pour le Parlement, ils l'ont peut-être été davantage encore avant 1975. Je ne pense pas que lorsqu'une étude du genre est préparée, il nous appartienne de découvrir qu'elle existe. Cela pourrait être le cas s'il y avait moins de documents disponibles mais nous ne pouvons pas demander quelque chose dont nous ne sommes pas sûrs de l'existence.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Le document vous a été envoyé avec les hommages de l'éditeur?

**M. Spicer:** Oui, c'est exact.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est le comble. «C'était très bien de vouloir cacher votre amour, mais ce n'était pas la peine de me faire tomber dans les escaliers».

**Le sénateur Riley:** Monsieur le président, n'est-il pas normal que toutes les publications gouvernementales, à l'exception de celles qui sont secrètes, soient cataloguées dans la bibliothèque parlementaire, peu importe en combien d'exemplaires?

**M. Spicer:** C'est ce que j'essaie de prouver. Les organismes du gouvernement ont la responsabilité de nous fournir... et j'aurais tendance à ajouter rapidement bien que ce ne soit pas mentionné dans la loi... des exemplaires de toute publication qu'ils émettent, et l'on pourrait bien sûr nous efforcer de définir ce que c'est qu'une publication. On peut encore se demander si on peut parler de publication lorsqu'un document a été publié à 25 ou 200 exemplaires seulement. Je crois qu'il est clair—et je vous demande d'inclure cela dans la loi—que si l'on veut jouir de la liberté d'information, il faut protéger nos privilèges, car il est facile de juger de l'efficacité de la loi en observant l'application chez nous. Nous nous trouvons dans une situation privilégiée et très fréquemment il nous faut nous battre comme des fous pour obtenir ce que nous avons. Cela devrait être automatique, je suis d'accord avec vous là-dessus. Le Conseil du Trésor est également d'accord, et le Cabinet le semble aussi.



[Text]

**Mr. Blais:** My concern is how much of this failure to provide you with these publications is due to administrative incompetence as opposed to either a constructive or expressed attempt to prevent you from obtaining information. The problem of mailing lists and to whom documents are sent must be a constant problem in individual ministries and departments. Unless there is some mechanism whereby the library can be included in all the mailing lists and there is some evident and constant pressure on the part of one body or another to have the library furnished with these particular publications evidently there are going to be lapses.

**Mr. Spicer:** That is precisely why I said the difficulties have probably been due more to problems of execution than intention. I do not know. I do not think anyone really knows and I am not sure I would call it incompetence. It could be a lethargy.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** But you would think that if there is a Treasury Board minute to which the librarian has drawn attention that ought to be enough. You would not think that they would have to take a mallet and hit these characters over the head and say, "Look, look what is in front of your nose". A Treasury Board minute is about as high as you can get for this sort of thing. What else do they expect? Do they expect to have the Parliamentary Librarian going around on a pilgrimage day after day saying, "Come on, boys, do what you are told"?

**Mr. Spicer:** I can sort of top anything I have told you. We had trouble getting the bound copies of the House of Commons debates.

I wrote a long letter in 1968, as recently as that, about the problems we were having getting the bound copies of the debates.

• 2100

**Mr. Blais:** Was that during the paper strike?

**Mr. Spicer:** Let us say that there were the usual number of copies available but not to us, and this led to a fair correspondence and we had to sort of ...

**Senator Riley:** It is not perhaps proper to draw a parallel with a foreign country but they do not experience this difficulty in the Library of Congress in the United States.

**Mr. Spicer:** Not to my knowledge, but I am not sure now.

**Senator Riley:** I have never had any difficulty getting anything. There are some things that I can get from the Library of Congress of the United States that I cannot get from this library.

**Mr. Spicer:** I am quite sure because if we hear about them, we usually pick up the telephone and say, look, will you send us one. We have pretty good relations with the Library of Congress, particularly with the Congressional Research Service. We are closer, of course, to the Congressional Research Service because of our setup than we are to the Library of Congress, which is their general national library.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** But, Mr. Spicer, one thing that strikes me about this whole business, and I think ought to be emphasized, is that I can understand that various odd documents here and there, because of the pressure of work on officials and because of lethargy and because of this and that and the other thing, might not get to you. But when it comes to the Revised Statutes of

[Interpretation]

**M. Blais:** Je me demande dans quelle mesure cette situation est due à une incompétence administrative ou à une tentative exprimée ou délibérée de vous empêcher d'obtenir des renseignements. Le problème des listes de distribution des documents est constant dans chaque ministère. A moins de faire en sorte que la Bibliothèque soit inscrite sur toutes les listes de distribution et à moins que des pressions constantes et manifestes soient exercées de la part d'un organisme pour que la librairie reçoive ces publications, il y aura toujours des lacunes.

**M. Spicer:** C'est précisément la raison pour laquelle je dis que c'est là une question d'exécution plutôt que d'attention. Je ne sais pas. Je doute que quelqu'un sache réellement ce qu'il en est et je doute que cela soit dû à l'incompétence. Je parlerai plutôt de léthargie.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Or vous pensez que la directive du Conseil du Trésor à laquelle le bibliothécaire a fait allusion devrait suffire. Vous ne pensez pas qu'il soit nécessaire de leur enfoncer dans le crâne en disant «regardez ce qui se trouve sous votre nez?» Rien ne saurait avoir plus de force qu'une directive du Conseil du Trésor. Qu'est-ce qu'ils attendent? Est-ce qu'ils s'attendent à ce que le bibliothécaire parlementaire se rende jour après jour en pèlerinage auprès d'eux en disant «allons, allons, faites ce qu'on vous a demandé?»

**M. Spicer:** Le comble de tout ce que je viens de vous dire, c'est que nous ne pouvons même pas obtenir les exemplaires reliés des débats de la Chambre des communes.

J'ai rédigé une longue lettre en 1968, oui, aussi récemment que cela, au sujet des problèmes que nous avions pour obtenir les exemplaires reliés des débats de la Chambre.

**M. Blais:** Était-ce pendant la grève du papier?

**M. Spicer:** Disons qu'un nombre habituel d'exemplaires était disponible, mais pas pour nous. Cela a donné lieu à de nombreux échanges de lettres et nous avons dû ...

**Le sénateur Riley:** Il est peut-être inopportun de faire un parallèle avec un pays étranger, mais je crois savoir que ce genre de problème ne se pose pas dans la Bibliothèque du Congrès aux États-Unis.

**M. Spicer:** Non, pas que je sache, mais je n'en suis pas sûr.

**Le sénateur Riley:** Je n'ai jamais eu aucune difficulté à obtenir quoi que ce soit. Il est des documents que je ne peux pas trouver dans cette bibliothèque, mais je l'obtiens très facilement dans la Librairie du congrès des États-Unis.

**M. Spicer:** J'en suis sûr car il nous suffit de décrocher le téléphone pour obtenir d'eux les documents que nous voulons. Nous entretenons de bonnes relations avec la Bibliothèque du Congrès et en particulier avec le Service de recherche du Congrès. Nous sommes bien sûr plus près du Service de recherche étant donné notre structure que de la Bibliothèque du Congrès, qui est le Bibliothèque nationale des États-Unis.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Mais monsieur Spicer, il y a une chose qui me frappe et qui je crois mériterait d'être soulignée. Je peux bien comprendre que divers documents quelconques ici et là seraient difficiles à obtenir en raison de la charge de travail des fonctionnaires en raison de la léthargie des uns et des autres, etc. mais quand il s'agit des Statuts révisés du Canada ou des débats

[Texte]

Canada and the debates of the House of Commons, I feel as if I were living in a nightmare world. These are the simplest things. You would think even a jackass in a government department would know enough when he saw a directive from the Treasury Board to send you at least the Debates of the House of Commons and the Revised Statutes of Canada. If he has enough brains to bray, he ought to be able to do that.

**Senator Riley:** I had one experience when I asked my secretary whether she went to the library—as a matter of fact, I have had very good experience with the library. I think it is the best research just anywhere in the world, but I asked for such and such a page according to the index of *Hansard* and they came back and asked me for the date. I did not know the date. I had the index. I had the page and they said I would have to give them the date.

**Mr. Spicer:** Perhaps they just wanted the year, Senator, because . . .

**Senator Riley:** It was not the library; it was distribution or something. I should have gone to the library. I know that.

**Mr. Spicer:** Yes. Well, anyway, I am not here to—although it is very nice to hear praise. It is only people who assume that we get these things automatically; I wish to God we did. But if we have trouble getting them, I want you to appreciate the problems that other libraries are having getting them. These are just the ordinary things, as your Vice-Chairman has said, that one would expect we would get automatically and we do expect to get automatically. Sometimes when there is something you expect to get automatically you assume that if you have not got it it is not available because, after all, you would have it.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Are you not established by an act of Parliament?

**Mr. Spicer:** Oh, yes, we are.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** And would not the terms of reference in the act be broad enough to cover this catalogue of horrors that you presented to us?

**Mr. Spicer:** No. It does not cover this. If I reach the end of my brief this evening or whenever, I do plead with you to make certain things in your act apply directly to us because it is quite clear that if we had another statutory authority for these things, it might help us.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right. Then, Mr. Spicer, in fairness to you, it would be best if you did complete your speech because it seems that every time you say something, 500 people immediately become very curious—if you do not mind doing it that way, members of the Committee.

**Mr. Spicer:** I would just like to make—these are the ordinary things but there have been other things that I have felt we should have. Shortly after my appointment here in 1960, I found that we did not have the complete files of submissions to royal commissions and so forth, and briefs and that sort of thing that one would expect this library to have, so I telephoned the then Clerk of the Privy Council and told him the difficulties we had and asked if—when they set up a royal commission there is a section that says that all the papers at the end are to go to the Public Archives of Canada. I have it in here, but anyway, with Dr. Smith here, he will nod agreement? Yes, fine.

[Interprétation]

de la Chambre des communes, il me semble que cela tient du cauchemar. Il me semble que ce devrait être les choses les plus simples à obtenir. N'importe quel âne dans un ministère du gouvernement à qui vous montrez une directive du Conseil du Trésor devrait vous envoyer immédiatement les débats de la Chambre des communes et les Statuts révisés du Canada. S'il est capable de braire, je crois qu'il peut également faire cela.

**Le sénateur Riley:** J'ai une fois envoyé ma secrétaire à la bibliothèque. En fait, j'ai toujours eu à me féliciter des services de cette bibliothèque. Je crois même que c'est la meilleure bibliothèque de recherche dans le monde. J'ai donc donné les références des pages qui m'intéressaient en me référant au *Hansard* et on m'a dit qu'il fallait que j'indique la date. Je ne la connaissais pas j'avais la table des matières du *Hansard*. J'avais aussi la page qui m'intéressait mais il leur fallait la date.

**M. Spicer:** Peut-être avait-il besoin de l'année sénateur parce que . . .

**Le sénateur Riley:** Ce n'était à la bibliothèque; c'était au service de distribution ou autre service du genre. J'aurais dû m'adresser à la bibliothèque. Je le sais.

**M. Spicer:** Oui, en tout cas ma foi je ne suis pas ici pour . . . entendre des louanges bien que ce soit très agréable. Ce sont les gens qui pensent que nous obtenons ces documents automatiquement; j'aimerais qu'il en soit ainsi mais si la Bibliothèque parlementaire a de la difficulté à obtenir certains documents, imaginez ce qu'il doit en être pour les autres bibliothèques. Il s'agit de documents les plus simples comme votre vice-président l'a dit. On s'attendrait à les recevoir automatiquement. Lorsqu'on s'attend à recevoir quelque chose automatiquement, on présume que si ce n'est pas le cas c'est que le document en question n'est pas disponible.

**Le coprésident (M. McCleave):** Mais la Bibliothèque du Parlement n'est-elle pas instituée par une loi du Parlement?

**M. Spicer:** Oh oui.

**Le coprésident (M. McCleave):** Et le mandat prévu par la loi n'est-il pas assez vaste pour couvrir cette série d'horreurs que vous nous décrivez?

**M. Spicer:** Non. Si j'arrive à terminer mon exposé ce soir, je vous supplie d'apporter certaines modifications à cette loi à notre égard, car il est clair qu'il serait très utile que nous ayons un certain pouvoir statuaire relativement à ces questions.

**Le coprésident (M. McCleave):** D'accord. Pour vous rendre justice monsieur Spicer, il vaudrait peut-être mieux que vous terminiez votre exposé si les membres du Comité n'y voient pas d'inconvénient, car il semble que chaque parole que vous profériez éveille immédiatement la curiosité de 500 personnes.

**M. Spicer:** Ce sont là des questions quotidiennes mais il y a un certain nombre de choses auxquelles nous devrions avoir droit. Peu après ma nomination en 1960 à la Bibliothèque du Parlement, je me suis rendu compte que nous ne possédions pas les dossiers complets des mémoires présentés aux commissions royales, et autres documents de ce genre qu'on pourrait s'attendre à trouver dans cette bibliothèque. J'ai donc téléphoné au greffier du Conseil privé et lui ai fait part de nos difficultés. Je lui ai demandé s'il existe un article qui prévoit qu'au moment de la création d'une commission royale d'enquête, tous les documents recueillis par cette commission doivent être transmis aux



[Text]

It seemed to me that it would be a very useful thing if, when the Royal commissions or commissions of inquiry are set up they also just put another little sentence in saying that the secretary of that Royal commission should send to the Library of Parliament copies of every brief received as it is received, copies of every study made as it is issued—this sort of thing—so that you could, in fact, keep au fait of what was taking place as it took place, not wait until the report came out to get the documents on which it was based.

I was told, and I understand this: look can you not do it by telephoning and do it indirectly? So, all right, we will try.

Since then we have written to the chairman of every Royal commission and board of inquiry, even provincial ones, to say: look we are prepared to help you; we will give you all the assistance we can that you ask for if you will undertake to do it as it is traditionally being done—that was poetic licence—and provide us with the briefs, submissions, copies of your studies and the verbatim reports as they are prepared so that the parliamentarians whose interest is very great in your study will be able to keep up to date on it as it takes place. This is where some groups have not worked so well as others. Someone asked for some examples and there is a very interesting one here. It is a little unusual perhaps, but it will give you some idea of the problems we have.

I was told that we were to try to inform them that if it did not work, then they would consider putting this at the bottom of their commission setting up the Royal commission. I wrote about the Royal Commission on Health Services. Here is the trouble we have had obtaining public submissions made to the Commission. This was a letter of mine so I can quote from my own letter, I guess, without upsetting anyone:

October 20, 1967

Of the 384 briefs submitted, we received 281 in complete form from the Commission itself. After writing to the Commission again, we received an additional 15. We were therefore left with 88 incomplete submissions, 61 of which we were able to obtain by writing to the persons who had submitted them. In other words, after a very considerable effort, 27 presentations are still incomplete.

On the basis of that I wrote then to the Under-Secretary of State. He wrote to the Acting Clerk of the Privy Council asking that this be considered and I would hear from them. Well, I have not heard from them. And you could probably rightly say: well, why the hell did I not follow it up? Well, I have not had time to follow it up, but it is something that I think you should know about. It is something about which I am making a recommendation at the end of my submission and hoping that you will support it in a formal way, if you are going to have legislation, and make it part of the legislative process.

[Interpretation]

Archives publiques du Canada à la fin des travaux. J'ai cet article ici. Puisque M. Smith est présent, peut-il nous dire s'il est d'accord? Oui bon.

Il me semble qu'il serait très utile si, lorsque l'on constitue une commission royale ou une commission d'enquête, on ajoutait dans le mandat une petite phrase stipulant que le secrétaire de la commission royale doit envoyer à la Bibliothèque du Parlement copies de chaque mémoire reçu, lorsqu'il est reçu, ainsi que copies de chaque étude effectuée, à sa publication, etc, de façon à être en mesure de rester au fait de ce qui a lieu lorsque cela a lieu et ainsi de ne pas avoir à attendre la publication de rapports afin d'obtenir les documents qui ont permis sa rédaction.

On m'a dit et je le comprends: Bon, vous pouvez téléphoner ou l'obtenir indirectement? Eh bien, nous pouvons essayer.

Depuis lors, nous avons écrit au président de chaque commission royale et commission d'enquête, même provinciale, pour lui dire: nous sommes disposés à vous aider, nous vous donnerons toute l'aide possible si vous vous engagez comme cela s'est toujours fait—comme une sorte de licence poétique—et nous donner les mémoires présentés, des exemplaires de vos études et les rapports textuels à mesure qu'ils sont rédigés, de façon à ce que les membres du Parlement qui s'intéressent énormément à votre étude puissent se tenir à jour. C'est ici que nous avons constaté que certains groupes ne réagissaient pas aussi bien que d'autres. Quelqu'un a demandé des précisions, il y en a une qui est très intéressante. C'est assez inhabituel peut-être, mais cela vous donnera une idée des problèmes que nous avons.

On m'a dit d'essayer de leur dire que si nous n'avions pas de résultat, ils pourraient toujours essayer de mettre cette disposition à la fin de leur mandat. J'ai écrit au sujet de la Commission royale sur les services de la santé. Voici quel mal nous avons eu à obtenir les mémoires présentés par le public à la Commission. Voici une lettre que j'ai écrite et que je vais citer sans aucun problème j'imagine:

Le 20 octobre 1966

Des 384 mémoires présentés, nous en avons reçus 281 au complet de la Commission. A la suite d'une autre lettre à la Commission, nous en avons reçu 15 de plus. Il restait donc 88 mémoires incomplets, dont 61 que nous avons pu obtenir en écrivant aux auteurs. En d'autres mots, après beaucoup d'efforts, il nous manquait toujours 27 mémoires.

J'ai donc décidé d'écrire au sous-secrétaire d'État. Il a écrit au greffier suppléant du Conseil privé lui demandant d'étudier la question et de me répondre. Eh bien je n'ai toujours pas de nouvelles. Vous êtes en droit de dire: eh bien, pourquoi n'avez-vous pas donné suite à l'affaire? Tout simplement parce que je n'ai pas eu le temps, mais il me semble que vous devriez être au courant. J'ai d'ailleurs ajouté une recommandation à la fin de mon exposé et j'espère que vous l'appuierez, officiellement, si vous avez l'intention de proposer une loi, et l'ajouter au processus législatif.

[Texte]

**Senator Yuzyk:** If you do not mind, would this apply to joining parliamentary committees too, because they receive volumes of documents, of briefs. Do you get copies of all these documents?

**Mr. Spicer:** Well, this has created a problem until just recently and we have written to the chairmen and joint chairmen or whatever of all the parliamentary committees asking that we get these copies as they are presented. We have not been, but we have written, I guess, just before Christmas or in January. It was very recently.

Once again this is the sort of thing that the people assume we have. They assume we get them without any effort and I can assure you there is very little that we get without effort.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I would like to put on the record very quickly that in our case, the case of this particular Committee, the briefs become available because they are appended to the proceedings. This has been our invariable practice.

**Mr. Spicer:** It is a very excellent practice I would say.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** So I think we are probably home free on this matter. I think people will ask you, though.

Please continue, Mr. Spicer.

**Mr. Spicer:** We like to get transcripts of CBC programs, for example, and if we want something we usually have to telephone or write for a specific item. In one case, although a very nice chap came to see me, he pointed out that I really could not get this because there was going to be a court case on it and therefore I could not have it. I pointed out as has been pointed out in other occasions that I really did not want the part dealing with that, I wanted the part dealing with something else. Anyway I was denied it.

• 2110

To help overcome the problems we have had with an agency that should be very anxious, not to help us but to help you—because we are not in the business of doing something for ourselves; it is for you—I have even written to the president of the press gallery, asking for copies of items they receive automatically and promptly, which we receive late or not at all.

Now, I do not really suggest that we can replace the press as a source of information in a creative way but surely we should be able to provide copies of press releases, for example, on which press reports are based, as soon as they appear in the papers and not days or often weeks afterwards. It is all news but we get the press release three or four weeks afterwards.

[Interprétation]

**Le sénateur Yuzyk:** Si cela ne vous fait rien, pouvez-vous me dire si les comités parlementaires mixtes seraient également visés par cette disposition, car ceux-ci reçoivent beaucoup de documents, de mémoires. Recevez-vous des exemplaires de tous ces documents?

**M. Spicer:** Cela nous a causé des problèmes jusqu'à tout récemment et nous avons écrit aux présidents et aux coprésidents de tous les comités parlementaires pour demander d'obtenir des exemplaires à mesure qu'ils les recevaient. Cela ne se faisait pas, mais nous avons écrit juste avant Noël, ou au moins de janvier, enfin c'était tout récemment.

Encore une fois, c'est là le genre de documents que les gens croient que nous avons. Ils supposent que nous les obtenons sans effort alors que je peux vous dire, moi, qu'il n'y a que très peu de documents que nous obtenons sans effort.

**Le coprésident (M. McCleave):** J'aimerais faire porter au procès-verbal que, dans notre cas, les mémoires sont toujours disponibles puisque nous les annexons aux délibérations. C'est ce que nous faisons invariablement.

**M. Spicer:** C'est là une pratique excellente, à mon avis.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je crois donc que nous ne sommes pas coupables dans cette affaire.

Veuillez continuer, monsieur Spicer.

**M. Spicer:** Nous aimons recevoir également les textes des programmes de Radio-Canada, et si nous voulons quelque chose il nous faut habituellement téléphoner ou écrire pour un texte précis. Dans un cas, un type très gentil est venu me voir et m'a fait remarquer que je ne pouvais vraiment pas obtenir ce que je demandais parce qu'il y avait des procédures intentées dans l'affaire, et donc que je ne pouvais pas l'avoir. J'ai fait remarquer que je ne voulais vraiment pas la partie du texte qui se rapportait à l'affaire, que je voulais quelque chose d'autre. De toute façon, je ne l'ai pas eu.

Pour tenter de surmonter les problèmes que nous donne un organisme qui devrait être des plus anxieux, non pas de nous aider nous, mais de vous aider vous, car nous ne faisons rien pour nous-mêmes, c'est pour vous, j'ai même écrit au président de la tribune de la presse pour demander des exemplaires des textes qu'elle reçoit automatiquement et rapidement, alors que nous les recevons tard ou pas du tout.

Ce n'est pas que je veuille laisser croire que nous pouvons remplacer la presse comme source d'information, en matière de créativité, mais nous devrions certainement être en mesure de fournir des copies des communiqués de presse, par exemple, sur lesquels se fondent les rapports de la presse, aussitôt qu'ils sont publiés dans les journaux et non des jours ou des semaines plus tard. C'est l'actualité, mais nous recevons le communiqué de presse trois ou quatre semaines plus tard.



[Text]

**Mr. Blais:** Would you get four copies?

**Mr. Spicer:** Sometimes.

I would like to deal briefly with the oath of office and secrecy and to refer you to Mr. Justice Wells on the Spencer case. It seems to me that if you are to have departmental and agency co-operation that the oath of office and secrecy must be re-examined, particularly in the light of the extraordinary statement of Mr. Justice Wells in the Spencer case. And that is the report of the Commissioner, the Honourable Mr. Justice Dalton Courtwright Wells, Supreme Court of Ontario, July 1966—*Commission of Inquiry into Complaints Made by George Victor Spencer*.

I would like to read this statement. Admittedly, it is out of context. But if it is the sort of thing that concerns information officers, if they are really afraid to give information, this would not encourage them to help you, although I realize they are not a foreign power or the agent of a foreign power. I quote from page 56 of his report:

The giving of information to assist a known agent of any foreign power without proper authority to give such information is misconduct of a gross kind. It does not at all add to, or detract from, Spencer's culpability, but in this case the information was furnished to an agent of the government of Russia or, as it is more properly called, the Union of Soviet Socialist Republics. It would have been equally reprehensible, in my opinion, had it been given to the agent of any foreign power whatever unless there was due authority given such civil servant by the proper government authorities to transmit such information.

Now the oath of allegiance is a very unsatisfactory document, and I have a copy of it here. I presented a brief to the Royal Commission on Security because I was concerned about this matter; and I asked to appear as a witness before them but they would not see me. I do not seem to have it. Anyway, as I recall it, it is that an employee will not disclose or make known any information that comes to his knowledge by reason of his employment in the public service without due authority on that behalf. But there is no explanation of what the due authority on that behalf is or who can give it. And I pointed out to the Royal Commission on Security that every librarian and every information officer is presumably in the business of giving out information and, therefore, if he gets a call from, say, the U.S. embassy for information, he would normally reply. And he would normally reply in what Mr. Justice Wells refers to as a neatly packaged information.

But according to Mr. Justice Wells, he would have no authority to do that. While he may have no authority to do that, he would be guilty of a gross offence according to this report. And I think it is something that needs to be looked into. I have suggested it before, unsuccessfully, and so I am suggesting it to you and perhaps it will meet with more success.

**Senator Riley:** Mr. Chairman, that is not the oath of allegiance but the oath of security, is it not?

[Interpretation]

**M. Blais:** Est-ce que vous obtenez quatre copies?

**M. Spicer:** Parfois.

J'aimerais maintenant parler brièvement du serment d'office et de secret et citer M. le juge Wells dans l'affaire Spencer. Il me semble que si nous voulons instaurer la coopération entre ministères et organismes, il faille réexaminer le serment d'office et de secret, surtout en vue de la déclaration extraordinaire de M. le juge Wells, dans l'affaire Spencer. Il s'agit du rapport du commissaire, l'honorable juge Dalton Courtwright Wells, de la Cour suprême de l'Ontario, juillet 1976, *Commission of Inquiry into Complaints Made by George Victor Spencer*.

J'aimerais vous lire cette déclaration. Il est vrai que c'est hors contexte. Mais si c'est là le genre de question qui intéresse les agents d'information et s'ils ont vraiment peur de donner des renseignements, ce n'est pas une telle déclaration qui les encouragerait à vous aider, bien que je me rende parfaitement compte qu'il ne s'agit pas là de pays étranger ou d'agent de pays étranger. Je cite donc à la page 56 du rapport:

Donner des renseignements pour aider un agent avoué d'un pays étranger sans recevoir l'autorisation de ce faire constitue une inconduite de la pire espèce. Cela n'augmente ni ne diminue en rien la culpabilité de Spencer, mais dans la présente affaire, les renseignements ont été divulgués à un agent du gouvernement de la Russie ou plus justement, l'Union des Républiques Socialistes Soviétiques. A mon avis, son geste aurait été tout aussi répréhensible, si les renseignements avaient été donnés à un agent de pays étranger quelconque sauf si le fonctionnaire était autorisé à transmettre de tels renseignements par les autorités gouvernementales pertinentes.

Le serment d'allégeance est un document très peu satisfaisant et j'en ai un exemplaire ici. J'ai présenté un mémoire à la Commission royale sur la sécurité, car je m'intéressais à la question et j'ai demandé à comparaître à titre de témoin, mais on a refusé de me voir. Je ne semble pas le trouver. De toute façon, si je me souviens bien, on y dit qu'un employé ne saurait divulguer ou faire connaître de renseignements qu'il apprendrait en raison de son emploi dans la Fonction publique, sans autorisation de le faire. Mais on n'explique pas qui constituerait l'autorisation de le faire, ni qui peut la donner. J'ai fait remarquer à la Commission royale sur la sécurité que chaque bibliothécaire, que chaque agent d'information a justement pour tâche de donner des renseignements et que, par conséquent, s'il reçoit un appel, disons de l'Ambassade des États-Unis qui demande des renseignements, normalement il devrait répondre. Et il répondrait probablement de la façon que M. le juge Wells appelle une bonne présentation.

Mais selon M. le juge Wells, nous ne serions pas habilités à le faire. Sans autorisation c'est une infraction grave si l'on en croit ce rapport. Je crois que c'est là une question qui demande à être examinée. Je l'ai déjà proposé, sans succès, et je vous le propose dans l'espoir d'obtenir plus de succès.

**Le sénateur Riley:** Monsieur le président, il ne s'agit pas du serment d'allégeance, mais du serment de sécurité, n'est-ce pas?

[Texte]

**Mr. Spicer:** No, it is oath of office and secrecy.

**Senator Riley:** Oath of secrecy, yes, but you referred to it as allegiance.

**Mr. Spicer:** Oh, I am sorry. Both oaths are given at once; at least you give the oath of allegiance and then you give the oath of office and secrecy.

**Senator Riley:** One follows the other.

**Mr. Spicer:** I am sorry, yes.

• 2115

**Senator Riley:** . . . oath is . . .

**Mr. Spicer:** They are both on the same. Yes.

**Senator Riley:** And in the public service—and I have a great deal of experience in the public service—the jurat is completed without any oath being administered.

**Mr. Spicer:** I am sorry.

**Senator Riley:** The jurat is signed by somebody in the public service without any oath being administered.

**Mr. Spicer:** Well, it may well be, but I administer the oath to all our employees.

**Senator Riley:** They do not normally in the public service, or they did not used to when I was in the public service.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Some very funny things happen. A friend of mine in one of the departments which was being reorganized and therefore, for three years while the process was taking place, could not take on any permanent employees found that they were being staffed largely by people from Office Overload to whom no oath or affirmation of any kind whatsoever was tendered. He put his foot down and said, this has got to be done; and they said, there is no Bible here. One of his colleagues who happened to be Jewish said, I have a copy of the Talmud. And my friend said, you have to swear them, on the Talmud or on anything else, but it has got to be done. These people are under no restriction whatever as long as they are just Office Overload people. So, again, it is ways that are dark and tricks that are strange.

**Senator Riley:** There are thousands of people in the public service who have never taken the oath of secrecy. All they have had to do is apply before a supervisor and he signs a jurat that somebody has been sworn, and they are not sworn at all.

**Mr. Brewin:** Mr. Chairman, could I ask a question?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I am sorry. Mr. Blais and then Mr. Brewin.

**Mr. Blais:** I simply did not see the connection. You are speaking of an oath of secrecy and you apply it to your own employees. Now, surely the information that you get is information that is published in any event, and therefore, whether it is transmitted by your employees, surely the matter of secrecy is not relevant.

[Interprétation]

**M. Spicer:** Non, il s'agit du serment d'office et du secret.

**Le sénateur Riley:** Le serment de secret, oui, mais vous avez parlé d'allégeance.

**M. Spicer:** Je regrette. On donne les deux serments en même temps; du moins, on prête le serment d'allégeance et ensuite on prête le serment d'office et de secret.

**Le sénateur Riley:** L'un suit l'autre.

**M. Spicer:** Excusez-moi, oui.

**Le sénateur Riley:** Le serment est . . .

**M. Spicer:** Tous deux sur la même formule, en effet.

**Le sénateur Riley:** Et dans la Fonction publique—j'ai une grande expérience dans la Fonction publique—la formule est remplie sans que la personne ait prêté serment.

**M. Spicer:** Pardon?

**Le sénateur Riley:** La formule d'assermentation est signée par quelqu'un dans la Fonction publique, sans que le serment ait été prêté.

**M. Spicer:** Peut-être bien, mais je sais que je fais prêter le serment à tous nos employés.

**Le sénateur Riley:** Normalement, cela ne se produit pas dans la Fonction publique; du moins, cela ne se produisait pas quand j'y étais.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Des choses très étranges se produisent. Un de mes amis, qui se trouvait dans un des ministères que l'on réorganisait et qui ne pouvait donc, pendant les trois ans que cela a duré, engager d'employés permanents, s'est aperçu qu'un grand nombre d'employés travaillaient dans un ministère par l'entremise d'Office Overload sans jamais avoir prêté un serment quelconque. Trouvant cette situation inadmissible, il avait décidé de leur faire prêter serment; il lui avait été répondu qu'il n'y avait pas de bible. Un de ses collègues, qui était israélite, lui avait répondu qu'il voulait un exemplaire du Talmud. Et mon ami s'était empressé de dire que l'on pouvait prêter serment sur le Talmud ou sur tout autre texte mais qu'il fallait que cela se fasse. Ces gens n'ont à respecter aucune condition d'emploi du moment qu'ils sont engagés par Office Overload. Ce sont là des voies détournées et des chemins escarpés.

**Le sénateur Riley:** Il y a des milliers de personnes à la Fonction publique qui n'ont jamais prêté le serment les engageant au secret. Elles ont, tout au plus, eu à présenter à un surveillant qui a signé une formule affirmant qu'elles ont été assermentées, alors que ce n'est pas vrai.

**M. Brewin:** Monsieur le président, puis-je poser une question?

**Le coprésident (M. McCleave):** Veuillez m'excuser. La parole est d'abord à M. Blais, et ensuite à M. Brewin.

**M. Blais:** Je ne vois simplement pas le rapport. Vous parlez d'un serment de secret que vous faites prêter à tous vos propres employés. Or, de toute façon, les renseignements que vous obtenez sont publiés et je ne vois donc pas en quoi la question du secret est pertinente.



[Text]

**Mr. Spicer:** I can only invite you to read what Mr. Justice Dalton Wells says. I quote from my secret brief to the Royal Commission on Security.

**Mr. Blais:** You mean it has not been published yet?

**Mr. Spicer:** I can quote from my own brief, I guess.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Have you four copies ...?

**Mr. Spicer:** Yes, they are all locked away.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Rare books.

**Mr. Spicer:** Mr. Justice Wells goes on to state that the Post Office Department might have supplied the information if asked directly by the Russian government. This, it seems to me, is a key point. I do not really want to get into the whole thing. I invite you to look at it.

**Mr. Blais:** Would you repeat that again?

**Mr. Spicer:** Mr. Justice Wells goes on to state that the Post Office Department might have supplied the information that Spencer did if asked directly by the Russian government, but adds that "I do not know." Yet, in my opinion, this is clearly an important issue. Mr. Justice Wells says that Spencer provided information which was readily obtainable, public information. He provided, for example, lists of people who lived at certain addresses in certain towns. He got it from city directories. Any librarian would have provided that information to any embassy that had written and said: Look, will you give us, say, a xeroxed copy of page 3 or give us the name of the person who lives at this address?

Now, what I am saying is that since this seems to be the only explanation, the only statement of security policy or the means of secrecy and information, if this is the only statement that a public servant can refer to, he would be, I think, intimidated. I think it is an extreme statement of the case against Spencer. And I am not related to Spencer, my name is Spicer. I wanted to make that quite clear before anyone draws their own conclusions. What I am saying is ...

**Senator Godfrey:** Considering the number of police, there is no evidence of any intimidation of any public servant.

**Mr. Spicer:** I am just suggesting that with all the trouble I am having getting these things, perhaps it is a reason other than, I think you said, "incompetence," or somebody said "incompetence" earlier. I did not charge that, but it could be fear, it could be concern that ...

**Mr. Blais:** Oh, surely not.

**Mr. Spicer:** I can give an example of this, too. I called one time to get information for Parliament. This was a publication distributed internally in a government agency in town, and it was made available to other libraries. I heard about it and thought this would be a great thing for us to have. And I wrote a polite letter and got a reply saying: No, it could not be done. Now, that is ridiculous. I knew three libraries that were getting it. So I telephoned the very well-known Canadian that headed this particular operation and said, "Look. You know, you do this internally and

[Interpretation]

**M. Spicer:** Je ne peux que vous inviter à lire ce qu'en dit M. le juge Dalton Wells. Je cite là mon mémoire secret adressé à la Commission royale d'enquête sur la sécurité.

**M. Blais:** Vous voulez dire qu'il n'a pas encore été publié?

**M. Spicer:** Je suppose que je peux citer mon propre mémoire.

**Le coprésident (M. McCleave):** Avez-vous quatre exemplaires ...

**M. Spicer:** Oui, enfermés sous clef.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ce sont des livres rares.

**M. Spicer:** M. le juge Wells poursuit en disant que le ministère des Postes aurait peut-être fourni des renseignements si le gouvernement russe les lui avait directement demandés. A mon sens, cela est un détail clef. Je ne veux vraiment pas me lancer dans cette question. Je vous invite à vous y reporter.

**M. Blais:** Voulez-vous répéter ce que vous venez de dire?

**M. Spicer:** Le juge Wells poursuit en disant que le ministère des Postes aurait peut-être fourni les renseignements que M. Spencer a fournis si le gouvernement russe les lui avait directement demandés, mais il ajoute «Je ne sais pas». Pourtant, à mon avis, il s'agit là d'une question vraiment importante. Le juge Wells dit que Spencer a fourni des renseignements qui étaient faciles à obtenir, des renseignements connus. Il a, par exemple, fourni des listes des personnes qui vivaient à certaines adresses dans certaines villes. Il a obtenu cela dans des annuaires municipaux. Tout bibliothécaire aurait pu fournir ces renseignements à n'importe quelle ambassade qui lui aurait écrit en lui demandant, par exemple, une photocopie de la page trois d'un annuaire ou le nom d'une personne vivant à une adresse donnée.

Je pense que puisque cela semble être la seule explication, la seule déclaration de politique de sécurité, ou le moyen d'assurer le secret, que s'il s'agit là de la seule déclaration à laquelle un fonctionnaire peut avoir recours, il serait intimidé. Je pense que c'est une accusation extrême contre Spencer. Précisons que je ne suis pas de la parenté de Spencer, je m'appelle Spicer. Je voulais préciser cela avant qu'on ne tire des conclusions, je veux dire que ...

**Le sénateur Godfrey:** Compte tenu du nombre d'agents de police, il n'existe pas de preuves d'intimidation de quelque fonctionnaire.

**M. Spicer:** Je veux simplement dire qu'avec toutes les difficultés que j'ai à obtenir ces documents, il s'agit peut-être d'une raison autre que l'«incompétence» dont quelqu'un a parlé tantôt. Je n'ai pas porté cette accusation, mais ce pourrait être de la crainte, ce pourrait être une inquiétude que ...

**M. Blais:** Oh, certainement pas.

**M. Spicer:** Je peux également donner un exemple de cela. J'ai appelé une fois pour obtenir des renseignements pour le Parlement. Il s'agissait d'un texte distribué à l'intérieur d'un organisme gouvernemental en ville, et il avait été mis à la disposition des autres bibliothèques. J'en ai entendu parlé, et ai pensé qu'il nous serait extrêmement utile. J'ai donc écrit une lettre très polie et on m'a répondu par la négative. Je trouve cela ridicule. Je connaissais trois bibliothèques qui étaient en possession de ce document. J'ai donc téléphoné à cette Canadienne très connue qui est

[Texte]

I know you make it available to other libraries. I think we should have it up here as it would be a useful item." She said, "If you think I am going to make it available to those bastards, you are out of your mind." And then, a whole slew of filth.

**Mr. Béchard:** Who were "those bastards"?

• 2120

**Mr. Spicer:** Well, you are looking at them.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Did you say this was a lady?

**Mr. Spicer:** No, I did not say it was a lady; but I did not say it was a gentleman either.

The point is, here was a person who would not make information available. In fact he finally said, "Look, if you are going to tell me that I have to make it available to you because I make it available to library X, Y and Z, then I will just cut them off." I said, "That seems unreasonable to me. It is not my intention, in order to get information, to cut information off from somebody else."

**Mr. Blais:** Was that someone who was responsible to the Government of Canada?

**Mr. Spicer:** Oh, yes indeed.

**Mr. Blais:** Well, surely that is information that ought to be made available to Members so that the remedies could be applied to bastards of that nature.

**Mr. Spicer:** Well, let me say this. Naturally, I did not want to create a particular uproar but wanted to get the information—and I managed to get the information. It was not easy, but it is the sort of thing that once again...

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** What did you do? Go out to the other library and borrow it, and forget to return it?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** But what an appalling waste of your time.

**Mr. Spicer:** Well, this is the point which I am trying to get across, of course, today that I do not think that we should have to fight so hard to get the information. We are prepared to do it: it is part of our job and that is fine. But we would rather get the information quickly and automatically; then, we would have the time to look inside and index it, and see that you get the parts that are really important: because some of this stuff that we fight for, when we get it, is perhaps not worth the battle to get it.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Brewin.

**Mr. Brewin:** Well, he refers to two oaths, as I understand it, that public servants take: one called an oath of office or allegiance and the other called an oath of secrecy.

**Mr. Spicer:** Excuse me. I would like to clarify that. The first one is the oath of allegiance, that you swear to bear true allegiance to Her Majesty the Queen...

**Mr. Brewin:** Yes, I know. We have all done that, I guess.

[Interprétation]

à la tête de cette opération et je lui ai dit: «Écoutez, vous savez, vous le faites de manière interne, et je sais que vous le transmettez à d'autres bibliothèques. J'estime que nous devrions l'avoir ici, car ce serait très utile». Elle a répondu: «Si vous croyez que je vais le transmettre à ces bâtards, vous vous trompez.» Et ensuite ont suivi toute une série de gros mots.

**M. Béchard:** Qui étaient ces «bâtards».

**M. Spicer:** Ils sont en face de vous.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Avez-vous dit que c'était une dame?

**M. Spicer:** Non, je n'ai pas dit que c'était une dame, mais je n'ai pas dit non plus que c'était un gentleman.

Il demeure que c'est une personne qui ne veut pas communiquer de renseignements. On a fini par dire: «Si vous me dites qu'il faut que je vous les transmette parce que je les transmets à la bibliothèque X, Y et Z, je ne les leur transmettrai plus». J'ai alors répondu: «Cela me paraît déraisonnable. Je ne veux pas pour obtenir des renseignements qu'on arrête de les transmettre à quelqu'un d'autre».

**M. Blais:** Était-ce un agent du gouvernement?

**M. Spicer:** Assurément.

**M. Blais:** Il ne fait aucun doute que de tels renseignements devraient être communiqués aux membres afin que des remèdes puissent être appliqués à des bâtards de ce genre.

**M. Spicer:** Bien entendu, je ne voulais pas provoquer d'incident, mais je voulais obtenir ces renseignements et j'y suis arrivé. Cela n'a pas été facile, mais c'est le genre de choses, une fois de plus...

**Le coprésident (M. McCleave):** Qu'avez-vous fait? Vous êtes-vous rendu à l'autre bibliothèque, avez-vous emprunté ces renseignements et oublié de les rendre?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Mais quelle perte de temps.

**M. Spicer:** C'est ce que j'essaie de faire comprendre aujourd'hui. Nous ne devrions pas avoir à nous battre autant pour obtenir ces renseignements. Nous sommes disposés à le faire, cela fait partie de notre travail, d'accord. Mais nous préférierions obtenir ces renseignements rapidement et automatiquement. Nous aurions alors le temps de les étudier, de les indexer et de veiller à ce que vous receviez ce qui est vraiment important, car souvent ce pour quoi nous nous battons, lorsque nous remportons la victoire, n'en vaut peut-être pas la chandelle.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Brewin.

**M. Brewin:** Il fait état de deux serments prêtés par les fonctionnaires: un appelé le serment d'allégeance et l'autre le serment du secret.

**M. Spicer:** Je m'excuse. J'aimerais apporter une précision. Le premier est le serment d'allégeance, vous jurez de porter véritable allégeance à Sa Majesté la Reine...

**M. Brewin:** Oui, je sais. Nous avons tous fait cela, je suppose.



[Text]

**Mr. Spicer:** ... her heirs and successors. The other one—although it has two titles, it is one oath—is the oath of office and secrecy. And what I was suggesting what that, if I may ...

**Mr. Brewin:** But it uses the word “secrecy”.

**Mr. Spicer:** Yes: “the oath of office and secrecy”.

**Mr. Brewin:** Well, does that not suggest that something that is very much in the public domain is not in any sense covered by that? For example, supposing I give out some information that has been published in the *Economist* or the *Financial Post* or something like that, if they call me up. It is perfectly public piece of knowledge. Where does the secrecy come in there?

This is something that I fail to comprehend. If it is to be implied that anything you hand out, whether or not it has some confidential or secret capacity, is breaching some oath of office and secrecy, then I think it requires legislative steps to amend it and make it perfectly clear. But that surely cannot be so. I suppose everybody here has called up public servants from day to day to ask for legitimate information that is public and available, and they are very obliging in giving it to us. I just cannot conceive that, in a case like that, a public servant could be seriously said to be guilty of a breach of oath of office and secrecy.

I do not care what Mr. Justice Wells says. He is an old friend of mine but, like many other judges, he errs from time to time.

**Mr. Béchard:** Oh, oh, oh. Watch yourself.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes, but the point is, Mr. Brewin, that even if he errs, as the best of judges may from time to time, a public servant who sees this may well say, “Oh, gosh! I had better be careful.” Now, the *avant garde* public servant who thinks that he has a higher loyalty, that an oath of secrecy does not matter, will leak the stuff to the *Globe and Mail*; but the more conscientious person and the more timid person—and there are some—may say, “I am not going to take any risks on this thing at all. I have seen what Mr. Justice Wells says. He says—Oh!—even if the Post Office would give it to them. I am not going to, no siree. Let the Post Office get itself in hot water if it wants to, but not me.”

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** That is why the Post Office is delivering things so late.

• 2125

**Mr. Brewin:** That is the reason we need some clarification to put it in statutory form.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** This is what I think.

**Mr. Spicer:** Yes, it seems to me the possibilities that you have mentioned, I think, are quite possible.

**The Joint Chairman (Mr. Forsey):** And it means, also, incidentally, that we get a lot of outrageous leaks which are genuine breaches of rules and which are contemptible and reprehensible.

[Interpretation]

**M. Spicer:** ... à ces héritiers et successeurs. L'autre, bien qu'il est deux titres, il ne s'agit que d'un serment, est le serment d'office et du secret. Et ce que je suggérerais, c'est que, si je peux me permettre ...

**M. Brewin:** Mais il y a le mot «secret».

**M. Spicer:** Oui: «le serment d'office et de secret».

**M. Brewin:** Cela ne suggère-t-il pas que quelque chose qui appartient vraiment au domaine public n'est pas véritablement couvert par ce serment? Par exemple, supposons que je transmette des renseignements publiés dans l'*Economist* ou le *Financial Post*, ou quelque chose comme cela, si on m'appelle. C'est un document tout à fait public. Comment peut-on parler de secret?

C'est quelque chose que je n'arrive pas à comprendre. Si l'on sous-entend que tout ce que vous communiquez, qu'il s'agisse de quelque chose de confidentiel ou de secret ou non, est en violation d'un certain serment d'office et de secret, il est alors nécessaire que des mesures législatives soient prises pour l'amender et rendre les choses parfaitement claires. Mais cela ne peut certainement pas être le cas. Je suppose que tous ici appelle quotidiennement des fonctionnaires pour demander des renseignements légitimes, publics, et accessibles, et ils sont obligés de nous les fournir. Je n'arrive simplement pas à concevoir que dans un tel cas, un fonctionnaire puisse être accusé sérieusement de violation du serment d'office et de secret.

Le juge Wells peut dire ce qu'il veut. C'est un vieil ami, mais comme tous les autres juges, de temps en temps, il fait des erreurs.

**M. Béchard:** Oh, oh! Faites attention.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui, mais il n'en reste pas moins, monsieur Brewin, que même s'il se trompe, comme les meilleurs juges peuvent le faire de temps en temps, un fonctionnaire qui voit ceci peut très bien se dire: «Oh, là, là, je ferais mieux d'être prudent». Maintenant, le fonctionnaire d'avant-garde qui pense que sa loyauté est supérieure, qu'un serment de secret importe peu, transmettra ces renseignements au *Globe and Mail* alors que la personne plus consciencieuse, la plus timide—et il y en a—pourra se dire: «Je ne veux pas prendre de risques de ce genre du tout.» Je ne sais ce qu'a dit le juge Wells. Si le Bureau de poste veut se mettre les pieds dans les plats, qu'il le fasse, mais pas moi.

**Le coprésident (M. McCleave):** C'est pourquoi la poste est toujours si en retard.

**M. Brewin:** C'est pourquoi nous avons besoin d'éclaircissements. Cela devrait faire l'objet d'une loi.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui.

**Le coprésident (M. McCleave):** C'est aussi ce que je pense.

**M. Spicer:** Je pense que les possibilités que vous avez mentionnées sont bel et bien du domaine du réel.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** En outre, il se produit des fuites incroyables qui constituent une infraction aux règlements méprisables et répréhensibles.

[Texte]

**Mr. Spicer:** I think there is another danger, too. I think someone could hide behind this and say, I am sorry, I cannot provide it because I do not have due authority in that behalf, whatever that means. It seems to me that this is something that should have been clarified by the Royal Commission on Security. I realize they had more important things to do, but I was looking at it from my own peculiar view. I think the clarification is needed. Otherwise, persons who are only aware of Wells' opinion may be reluctant to enthusiastically play the new role of information disseminators.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Senator Riley.

**Senator Riley:** Mr. Spicer, in respect to the tools that Mr. Brewin has spoken about, do you suggest that having taken an oath of secrecy, somebody in your employ who is not able to divulge anything which is within the 500,000 items in your library—500,001 I think you said on TV the other day—is not violating that oath if he has knowledge of something within the library and calls up somebody who is outside the library and finds out that the information is public and disseminates that information to somebody? Is he then absolved from his oath if he gets it from the outside source?

**Mr. Spicer:** Since I believe the oath is unclear and since I administer the oath myself, I explain what it means in the context of the library—at least, I attempt to.

**Senator Riley:** Right.

**Mr. Spicer:** And all I say is this. Obviously, you are in the business of giving out information to senators and members.

**Senator Riley:** Right.

**Mr. Spicer:** But you are not to disclose—the oath is quite clear—it says that you are not to disclose or make known any matter that comes to your knowledge by reason of your employment in the public service. What this means in the Library is that senators and members have enough critics without anything being added to it.

**Senator Riley:** Particularly senators.

**Mr. Spicer:** Therefore, you will never have the due authority on that behalf—because I am the only one who can give it to you and you will not be getting it—to criticize a senator or a member. You can pass on any other information, obviously, to senators and members, because that is our whole *raison d'être*, but no criticism of senators and members. They have enough critics. We are not paid to be their critics. We are paid to be their assistants.

So I make this quite clear. But this is a very personal interpretation. You have suggested that the oath is not even given in other government departments. I can only assume, then, that it is not explained at all.

**Senator Riley:** I do not say it is not now, but it was not when I was a public servant; but that does not answer my question.

**Mr. Spicer:** I am sorry.

**Senator Riley:** My question is this, if having learned of some information within the area of his employment—and he takes the oath of secrecy—and knowing that he can obtain that information, say, for a member, a senator or any other member of the public, knowing that that information is available somewhere else, he seeks that information and he disseminates that information, is he abusing his oath of secrecy?

[Interprétation]

**M. Spicer:** Il y a aussi un autre risque. On pourrait prétexter ne pas avoir l'autorité nécessaire pour donner certains renseignements. Je trouve que la Commission royale d'enquête sur la sécurité aurait dû expliciter ce point. Je sais qu'il y a des choses plus importantes, mais c'est là mon opinion. Sinon, ceux qui ne connaissent que l'avis du juge Wells pourraient être réticents à jouer ce rôle nouveau d'agent d'information.

**Le coprésident (M. McCleave):** Sénateur Riley.

**Le sénateur Riley:** Monsieur Spicer, au sujet de ce dont a parlé M. Brewin, vous croyez que l'un de vos employés, ayant prêté le serment du secret et ne pouvant pas divulguer l'un des 500,001 articles, comme vous l'avez dit à la télévision l'autre jour, de votre bibliothèque, ne viole pas ce serment si, sachant qu'un renseignement, disponible à la bibliothèque, l'est aussi à l'extérieur, fait donc appel à cette source extérieure publique pour faire connaître le renseignement demandé? Son serment ne tient-il donc plus si les renseignements sont obtenus d'une source extérieure?

**M. Spicer:** Comme je trouve le texte du serment peu clair, et comme je le fais prêter moi-même, j'en explique alors la signification par rapport à la bibliothèque; du moins j'essaie de le faire.

**Le sénateur Riley:** Bon.

**M. Spicer:** Je dis donc que notre tâche est de donner des renseignements aux sénateurs et députés.

**Le sénateur Riley:** En effet.

**M. Spicer:** Mais il est très évident, d'après le serment, que notre tâche n'est pas de critiquer; le serment dit d'ailleurs qu'il ne faut pas divulguer ou faire connaître toute information apprise dans le cours de l'emploi dans la Fonction publique. De toute façon, les sénateurs et députés sont déjà assez critiqués sans que l'on se mette aussi de la partie.

**Le sénateur Riley:** Surtout les sénateurs.

**M. Spicer:** Donc, comme je suis le seul pouvant donner à mes employés l'autorisation de divulguer certains renseignements, et que je ne la leur accorderai jamais, ils ne pourront jamais critiquer un sénateur ou un député. Ils peuvent donner toute espèce de renseignements aux sénateurs et députés, puisque c'est là notre raison d'être mais ne formuler aucune critique car nous ne sommes pas payés pour cela.

C'est ce que je leur dis mais cette interprétation est toute personnelle. Vous avez dit que le serment n'est même pas prêté dans les autres ministères. Donc, on ne l'explique pas du tout.

**Le sénateur Riley:** Je n'ai pas dit qu'on ne le faisait pas prêter maintenant, mais, dans mon temps, cela ne se faisait pas. Vous n'avez pas répondu à ma question.

**M. Spicer:** Je m'excuse.

**Le sénateur Riley:** Si donc on apprend certaines choses dans le courant de son emploi, ayant prêté le serment d'office, et si, sachant que de toute façon ce renseignement est public et peut être donné par une autre source, on donne celui-ci, est-ce que l'on enfreint son serment?



[Text]

**Mr. Spicer:** Not in my opinion no. I have said—and I would expect my staff to feel the same way—that in order to do our job, which is to help senators and members be well informed, I would deal with the devil himself, and I gave an example of almost doing that a short while ago.

**Mr. Hnatyshyn:** We all have to deal with the government I guess.

**Mr. Spicer:** But, no, their job is to get information, and to pass information on to you is fine, but I do not want them passing on gratuitous information. For example—no, I will not give an example here.

• 2130

**Senator Riley:** Somebody quoted Wells, whether it was *obiter dicta* or whether it was something said in a judgment about the Spencer case. But here we have a public servant. He is working under you in the library. He learns something in the library within the terms of his oath of secrecy, but he knows that he can obtain that information elsewhere outside the library and he says, "The hell with my oath of secrecy. I am not violating it if I call the Ottawa Public Library, get the information there and pass it on to the public." Do you agree with that?

**Mr. Spicer:** Oh, yes, I would agree with that, certainly.

**Senator Riley:** You do. That is interesting.

**Mr. Spicer:** My views on information are not the same as Mr. Justice Wells'. My views are entirely the opposite of his.

**Mr. Blais:** Mr. Chairman, I feel that evidently you are going to have Mr. Spicer back because we are going to be heading into a vote in about 10 minutes or so. But I am still interested, Mr. Chairman, in ascertaining whether in effect there have been specific instances. I can understand the evidence that Mr. Spicer has given us relating to instances where the Treasury Board edict has not been complied with, namely, that they have not received the publications at the time they were issued. That is one aspect of it.

The other aspect of it is when the Library is actively seeking information and is inquiring of various departments or government agencies requesting that information. I am interested in finding out what sort of replies they are receiving and what sort of frustrations they are meeting with and the reasons behind those frustrations.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Before you answer that, Mr. Spicer, is this course satisfactory to you, just to make a short statement and then have the questions come out? Do you feel that you are making the points that you should have on record here this evening in this fashion?

**Mr. Spicer:** Maybe if I could just run through the next two pages then I would be finished.

**Mr. Blais:** Oh, I am sorry.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Answer Mr. Blais' question...

**Mr. Spicer:** You can have me back any time or you can drop into my office.

**Mr. Blais:** No, I will reserve that question in order not to interfere. Perhaps we can get the whole statement and I can come back...

[Interpretation]

**M. Spicer:** Pas d'après moi. Pour mener à bien notre tâche qui est d'aider les sénateurs et les députés à se tenir au fait, je tiendrais tête au diable en personne; cela s'est d'ailleurs produit il n'y a pas très longtemps.

**M. Hnatyshyn:** Je suppose que nous devons tous faire affaire avec le gouvernement.

**M. Spicer:** Notre tâche est donc de vous procurer certains renseignements sans toutefois y ajouter d'information gratuite. Par exemple, non, je ne vais pas vous donner d'exemple ici.

**Le sénateur Riley:** Quelqu'un a cité le juge Wells, qu'il s'agisse d'une simple remarque ou d'une partie d'un jugement prononcé dans la cause Spencer. Mais maintenant il s'agit d'un fonctionnaire à votre emploi à la bibliothèque. Il apprend quelque chose à la bibliothèque mais il sait pouvoir apprendre ce même renseignement d'une source extérieure. Il appelle donc la bibliothèque publique d'Ottawa puis refile le renseignement. Vous croyez qu'il n'a pas violé son serment?

**M. Spicer:** Certainement.

**Le sénateur Riley:** Eh bien, c'est intéressant.

**M. Spicer:** Mon opinion sur l'information est diamétralement opposée à celle du juge Wells.

**M. Blais:** Monsieur le président, il faudra absolument que vous rappeliez M. Spicer car nous allons avoir un vote dans environ 10 minutes. Je demeure toutefois intéressé à savoir s'il y a eu des cas précis. Je comprends les exemples donnés par M. Spicer au sujet du Conseil du Trésor, à savoir que la bibliothèque n'avait pas reçu les publications au moment de leur sortie. C'en est un aspect.

L'autre aspect c'est lorsque la bibliothèque recherche activement des renseignements auprès de divers ministères ou organismes gouvernementaux. Quelles réponses reçoit-elle, quel genre de refus lui oppose-t-on et pourquoi?

**Le coprésident (M. McCleave):** Avant de répondre, monsieur Spicer, préféreriez-vous terminer votre déclaration? Croyez-vous qu'ainsi vous aurez dit l'important?

**M. Spicer:** Je n'ai plus que deux pages à lire.

**M. Blais:** Je m'excuse.

**Le coprésident (M. McCleave):** Répondez à M. Blais.

**M. Spicer:** Je peux revenir n'importe quand ou alors, passez à mon bureau.

**M. Blais:** Non, je poserai ma question après. Finissez donc de lire votre déclaration.

[Texte]

**Mr. Spicer:** I did not realize you were headed for a vote. I am not as well informed about Parliament as I should be. I am not denied the information; I do not have time to get it.

**Mr. Blais:** I did not know that perhaps my office was subject to that Treasury Board edict but I will make sure that . . .

**Mr. Spicer:** We can go through your files tomorrow.

There is another item you are dealing with, of course, and this is the right to privacy. This was not originally, I do not think, part of your terms of reference but it came into the Committee hearings. I would just like to mention this, because it is another matter with which the Canadian Library Association brief is likely to deal. I am mentioning it only by way of warning, the matter of the confidential nature of library circulation records on which the American Library Association and the Special Libraries Association have taken the stand:

That U.S. Libraries: (1) consider their circulation records to be confidential; (2) that such records not be made available to state, federal or local government agents unless a "process, order or subpoena" is issued; (3) and resist the issuance or enforcement of such an order or subpoena until a "proper showing of good cause has been made in a court of competent jurisdiction."

I have had some experience of this and I feel it is appropriate to mention both press and police efforts to know who is borrowing what.

I have here a *Vancouver Sun* editorial which will give you a little light reading for a moment. It is entitled "Pssst—I Saw Him Reading—" It is from the *Vancouver Sun*, November 5, 1961:

We have every sympathy with parliamentary librarian Erik J. Spicer, . . .

They even spelled my name correctly. They always do when they are criticizing me.

who has refused to identify MPs who borrowed Henry Miller's *Tropic of Cancer*.

But one of the most ludicrous statements . . .

**Mr. Blais:** That was a long time ago.

**Mr. Spicer:** That is right, 1961.

But one of the most ludicrous statements that has yet come out of the fluttering fidgets in the censorship pigeon coop is Mr. Spicer's horrified, . . .

It really was not horrified,

"It would be like a doctor violating the confidence of a patient!"

It is, of course, bad taste for a librarian to gossip, tattle, sneer, chuckle or sniff about his customers' preferences in reading matter.

But when he has to hand out tomes with the sacerdotal solemnity of a priest guarding the confessional or the tight-lipped portentousness of a family solicitor locking up the skeleton cupboard, it calls for a horse-laugh.

[Interprétation]

**M. Spicer:** Je ne savais pas qu'il allait y avoir un vote. Je ne suis pas très au courant de ce qui se passe au Parlement. Ce n'est pas qu'on refuse de me le dire, c'est que je n'ai pas le temps de le demander.

**M. Blais:** Je ne savais pas que cet avis du Conseil du Trésor frappait mon bureau mais je vais m'assurer que . . .

**M. Spicer:** Nous examinerons vos dossiers demain.

Un autre de vos points de discussion, c'est bien entendu le droit à la vie privée. Au début, cette question ne faisait pas partie de votre mandat mais elle a été soulevée au cours de vos délibérations. Je veux en toucher quelques mots car c'est probablement un point qu'abordera l'Association canadienne des bibliothèques dans son mémoire. Ce n'est qu'un avertissement au sujet de la nature confidentielle des registres de circulation des livres. La *American Library Association* et la *Special Libraries Association* ont adopté cette position:

Que les bibliothèques américaines: (1) considèrent le registre de circulation comme confidentiel, (2) que ces registres ne soient pas mis à la disposition des agents des gouvernements étatiques, fédéral ou locaux à moins qu'un ordre ou une citation ne soient émis, (3) et refusent de reconnaître un tel ordre ou une telle citation jusqu'à ce qu'on puisse prouver la validité des raisons devant le tribunal compétent.

Je dois vous dire que la presse et les policiers font des efforts considérables pour savoir qui emprunte quoi.

J'ai ici un éditorial du *Vancouver Sun* qui va vous amuser. Le titre est: «Pssst, je l'ai vu lire . . .» C'était dans l'édition du 5 novembre 1961:

Nous compatissons avec le bibliothécaire parlementaire Erik J. Spicer, . . .

On a même épilé mon nom correctement comme on le fait toujours pour me critiquer.

qui a refusé de donner le nom des députés qui ont emprunté le livre de Henry Miller, *Tropique du Cancer*.

Mais l'une des affirmations les plus ridicules . . .

**M. Blais:** C'était il y a longtemps.

**M. Spicer:** En effet, en 1961.

Mais l'une des affirmations les plus ridicules jamais entendues pour justifier cette censure est la réflexion de M. Spicer, tout horrifié . . .

Je ne l'étais pas tant que cela,

qui a dit: «Cela serait comme si un docteur violait la confiance d'un de ses patients!»

C'est bien entendu de mauvais goût pour un bibliothécaire de raconter, colporter et dénigrer les choix de livres de ses clients.

Mais lorsqu'il doit arborer la solemnité sacerdotale d'un prêtre protégeant le secret du confessionnal ou la suffisance d'un avocat protégeant le secret honteux de ses clients, c'est à se tordre de rire.



[Text]

Not that it is really Mr. Spicer's fault. It's just that the whole thing has been blown up out of all proportion. When some pip-squeak, anonymous, prurient-minded bureaucrat can arouse the pious, infuriate the intelligent and employ the national police force in a goose-chase because of an unimportant book with some dirty words in it, it makes the whole nation ridiculous.

And that is the end of the quotation.

• 2135

Nevertheless, we now lock up our circulation records so that the Press Gallery cannot get at them, and I think that you should consider this. And I think that perhaps the Canadian Library Association will have more to say about it in their brief. It is not only the press that wants to know, it is occasionally the police who want to know, who is borrowing what.

I think I will leave the other item off because it does not directly relate . . .

**Senator Riley:** Excuse me for a second. Do you mean to tell me that the police have access to your indices or to your records to see who is borrowing what?

**Mr. Spicer:** No. What I am saying is that it is not unknown for police to ask who is borrowing what.

**Senator Riley:** And what do you say when that happens?

**Mr. Hnatyshyn:** Mr. Blais is going to bring back the book on safecracking immediately.

**Senator Riley:** What happens when the police ask who is borrowing what?

**Mr. Spicer:** Well, I just give them a sample of my attitude, which is in the editorial I have in front of me, for refusing to divulge information.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** In other words, you turn them down like a bedspread.

**Mr. Spicer:** Well, there are different expressions . . .

**Senator Godfrey:** Unless there is an order from the courts.

**Mr. Spicer:** I have yet to receive an order from the courts.

They did try to seize one of our books one time, and I wrote and said that under no circumstances would I return it. Then I sent copies of my letter to both Speakers and they said, "That is right. If you get any more problems with this, you refer them directly to us".

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I suggest, sir, that if you get an order from a court, even at that, you check with one or the other of the Speakers before you proceed any further.

**Mr. Spicer:** Oh, yes.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** And do not call the judge, in any event.

[Interpretation]

Ce n'est pas vraiment la faute de M. Spicer. C'est que toute cette histoire a été gonglée. Lorsqu'un minable bureaucrate anonyme, à l'esprit lascif, peut éveiller les pieux, enflammer les intelligences et lancer la Sûreté nationale dans une chasse aux sorcières à cause d'un livre sans importance contenant quelques mots vulgaires, c'est toute la nation qui paraît ridicule.

Voilà la fin de la citation.

De toute façon, nos registres de circulation sont maintenant sous clef pour que la tribune de la presse ne puisse les consulter. Je crois que l'Association canadienne des bibliothèques en dira plus long dans son mémoire. Il n'y a pas que la presse qui pose des questions, parfois la police aussi veut savoir qui emprunte quoi.

Je vais laisser tomber l'autre point car je ne crois pas qu'il se rapporte directement . . .

**Le sénateur Riley:** Pardonnez-moi. Voulez-vous dire que la police a accès à vos registres?

**M. Spicer:** Non. Mais il est déjà arrivé qu'elle demande qui emprunte quoi.

**Le sénateur Riley:** Et que répondez-vous alors?

**M. Hnatyshyn:** M. Blais va rapporter immédiatement le livre sur les perceurs de coffre-fort.

**Le sénateur Riley:** Qu'arrive-t-il quand les policiers demandent cela?

**M. Spicer:** J'adopte simplement l'attitude qui est décrite dans l'éditorial et je refuse de me rendre à leur demande.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Autrement dit, vous les retournez comme un matelas.

**M. Spicer:** Il y a différentes expressions . . .

**Le sénateur Godfrey:** A moins qu'ils ne se présentent avec un ordre des tribunaux.

**M. Spicer:** Cela ne s'est jamais produit.

Ils ont déjà essayé de saisir l'un de nos livres et je leur ai répondu par écrit que je ne le leur donnerais sous aucun prétexte. J'ai ensuite envoyé des copies de ma lettre au président du Sénat et à l'Orateur, qui m'ont appuyé. D'ailleurs, ils m'ont demandé de leur envoyer directement les policiers la prochaine fois.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je vous suggère donc, si jamais les policiers se présentaient avec un ordre des tribunaux, de vérifier tout de même auprès de l'un ou l'autre des présidents.

**M. Spicer:** Certainement.

**Le coprésident (M. McCleave):** Et n'appellez surtout pas le juge.

[*Texte*]

**Mr. Spicer:** No, no.

**Senator Godfrey:** Do you mind if I ask a question? Everybody else has.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** No, no. You have been so patient that I think . . .

**Mr. Spicer:** I have got a conclusion that I would like to reach . . .

**Senator Godfrey:** No, but you did say something about exceptions, where there were subpoenas and various other things, where you would give . . .

**Mr. Spicer:** No. I was stating the U.S. position on this . . .

**Senator Godfrey:** I see.

**Mr. Spicer:** No, I have not expressed my own opinion on this. I just wanted to raise something that . . .

**Senator Godfrey:** My apologies for breaking in.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Not at all, sir.

**Mr. Spicer:** I would like to just reach my conclusion, if I may.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** The conclusion—and then you will answer Mr. Blais's question, please?

**Mr. Spicer:** I will try.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Then Senator Godfrey will start off the questioning.

**Mr. Spicer:** In conclusion, I would like to say that I have not submitted a comprehensive brief because I am always available to you for explanation or clarification. You can drop in any time. I hope that what I have said, however, is both useful and provocative.

From your Committee, in order to help you and your colleagues, I should like the Library of Parliament to have a special position—or a special relationship, perhaps—a special position in your proposed legislation. This special position would help ensure that Parliament could readily monitor the effectiveness of this new act, for, if the Library of Parliament has trouble, everybody has trouble.

I ask, therefore, on behalf of Parliament:

one: that the law provide the prompt deposit of four English and four French copies of all government, department or agency-funded publications and papers with the Library of Parliament, as soon as available, in either of the official languages;

two: that one or more copies of all research papers funded or commissioned by the government, departments or agencies, be promptly supplied to the Library of Parliament as soon as available in either of the official languages;

three: that copies of all briefs presented, all studies commissioned and all transcripts of the proceedings of royal commissions, boards of inquiry or similar bodies be provided as received, or as prepared, during the course of the hearings or studies, and all reports as issued.

[*Interprétation*]

**M. Spicer:** Jamais de la vie.

**Le sénateur Godfrey:** Est-ce que je pourrais poser une question comme tout le monde?

**Le coprésident (M. McCleave):** Non. Vous avez été assez patient . . .

**M. Spicer:** J'aimerais pouvoir lire ma conclusion.

**Le sénateur Godfrey:** Mais vous avez parlé d'exceptions, de citations ou d'autres choses . . .

**M. Spicer:** Non. Je ne faisais que lire la position des États-Unis.

**Le sénateur Godfrey:** Je comprends.

**M. Spicer:** Je ne vous ai pas encore donné ma propre opinion. Je voulais simplement dire que . . .

**Le sénateur Godfrey:** Je m'excuse de vous avoir interrompu.

**Le coprésident (M. McCleave):** Ce n'est rien.

**M. Spicer:** Permettez-moi simplement de lire ma conclusion.

**Le coprésident (M. McCleave):** Ensuite, pourriez-vous, s'il vous plaît, répondre à la question de M. Blais?

**M. Spicer:** Je vais essayer.

**Le coprésident (M. McCleave):** Ensuite le sénateur Godfrey posera des questions.

**M. Spicer:** En conclusion, j'aimerais dire que je n'ai pas présenté un mémoire exhaustif car je suis toujours disponible pour vous fournir des explications supplémentaires. J'espère que ce que j'ai dit vous sera utile et servira de cataliseur.

Afin que la Bibliothèque du Parlement puisse mieux vous aider vos collègues et vous, j'aimerais que votre Comité lui accorde une place spéciale dans son projet de loi, de sorte que le Parlement pourra facilement contrôler l'efficacité de cette nouvelle loi car, si la Bibliothèque du Parlement éprouve des difficultés, tout le monde en aura.

Je demande donc, au nom du Parlement.

Premièrement: que la loi exige que soient envoyées à la Bibliothèque du Parlement quatre copies françaises et quatre copies anglaises des publications et documents des divers ministères et organismes du gouvernement, dès leur parution dans l'une ou l'autre des langues officielles.

Deuxièmement, qu'une ou plusieurs copies de tous les travaux de recherche entrepris par le gouvernement, ses ministères ou organismes, soient envoyés à la Bibliothèque du Parlement dès leur publication dans l'une ou l'autre des deux langues officielles.

Troisièmement, que des copies de tous les mémoires présentés, de toutes les études entreprises et de toutes les transcriptions des réunions des commissions royales, commissions d'enquête ou autres organismes semblables soient fournies dès leur réception ou rédaction, pendant la tenue des audiences ou des études, de même que tous les rapports publiés par la suite.



[Text]

In this and other ways, you can help us serve you and ensure us more time to examine the contents of publications for your benefit, rather than spend time seeking, and frequently failing to get, the publications you need.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you, Mr. Spicer. Would you like to reply to Mr. Blais's question now?

**Mr. Spicer:** I am sorry, will you repeat the question.

**Mr. Blais:** Perhaps I will let Senator Godfrey speak first, and then I will follow, after that.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Senator Godfrey.

• 2140

**Senator Godfrey:** Senators and members of the House of Commons set such an enormous amount of printed material over their desks; would you get all of that as a matter of course, do you think?

**Mr. Spicer:** No, unfortunately we do not and therefore I have frequently asked Senators and members if they would, rather than automatically throw their stuff in their waste baskets if they would send, not all of it, down because obviously there are certain things that we would be getting. We do get, for example, the paper-bound *Hansard*, we get that sort of thing and *Votes and Proceedings*. We would not like those but if you get extra copies of things like this that we are having trouble getting, by all means, if you do not want them send them down. We can always pass them on or we can always throw them out.

But we have received from a number of Senators—Senator Forsey is one—and members a great many useful things which otherwise we would not get at all. We frequently have people, you know—I think someone mentioned earlier, he did not sue the term “crackpot” but people sending things that perhaps you did not want.

People will send things like this to Senators and members and you may throw them out, you probably will in many cases, but six months later something happens and you want to have one. We do not have it because the person who sent it—the zealot or whatever you wish to call him—did not think of sending one to us. So therefore no one has saved one and there is not one available. We would like to save it but we cannot save it unless we know it exists.

**The joint Chairman (Senator Forsey):** I must send you an anonymous letter I got the other day after a broadcast which began, “You old fool” and ended up, “Don’t you ever dare appear on television again. You make us sick.” That is a valuable document.

**Mr. Spicer:** On behalf of Dr. Smith and the Dominion Archives I would like to say that is for the Archives; we deal with more official publications.

**Senator Godfrey:** Seriously, do you actually mean that we get government publications that you do not get because we are on a regular mailing list that you are not on?

**Mr. Spicer:** We are on a number of regular mailing lists. What I am suggesting is that sometimes—well, here is a case; apparently I got one copy so naturally I assumed that the Library had gotten its traditional copy and I was just getting an extra one. These are all things of interest to me. It just happens I am interested in the stuff so I did not think of passing them on to the Library. It was only this morning when I went out to speak to the Director of the Information and Reference Branch that he told me they

[Interpretation]

Ainsi, vous pouvez nous aider à vous servir et veiller à ce que l’on puisse consacrer plus de temps à l’étude des publications, à votre profit, au lieu de le dépenser à la recherche des publications dont vous avez besoin.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci, monsieur Spicer. Pourriez-vous maintenant répondre à la question de M. Blais, s’il vous plaît?

**M. Spicer:** Pourriez-vous la répéter s’il vous plaît?

**M. Blais:** Je vais laisser la parole d’abord au sénateur Godfrey.

**Le coprésident (M. McCleave):** Le sénateur Godfrey.

**Le sénateur Godfrey:** Les sénateurs et députés reçoivent une quantité incroyable de publications; les recevez-vous aussi?

**M. Spicer:** Malheureusement pas. C’est pourquoi j’ai souvent demandé aux sénateurs et députés s’ils ne pouvaient pas m’envoyer ces documents qu’ils jettent directement à la poubelle. Bein entendu, pas tous, car nous en recevons tout de même certains, comme les feuillets du *Hansard* et des *Procès-verbaux*. Mais si vous recevez des copies supplémentaires de documents qu’il nous est difficile d’obtenir, s’il vous plaît, envoyez-les nous, quitte à ce qu’on les envoie à quelqu’un d’autre ou qu’on les jette nous-mêmes.

Nous avons d’ailleurs reçu d’un certain nombre de sénateurs, dont le sénateur Forsey, et de députés un grand nombre de publications utiles dont sinon on n’aurait jamais connu l’existence. Souvent, toutes sortes de gens vous envoient une foule de documents qui vous sont inutiles.

On en envoie aux sénateurs et aux députés qui les jettent. Mais peut-être que dans six mois on en aura besoin et nous ne pourrions les fournir car personne ne nous en aura envoyé. Nous aimerions bien récupérer ces documents et les préserver mais il faut que nous commencions par savoir qu’ils existent.

**Le coprésident (Sénateur Forsey):** Je dois vous envoyer une lettre anonyme que j’ai reçue l’autre jour après une émission de télévision et qui commence par «Vous, vieux fou» et se termine par «N’osez plus jamais passer à la télévision car vous nous écœurez». C’est un document important.

**M. Spicer:** Au nom de M. Smith, des Archives fédérales, je dois dire que c’est de son ressort. Nous nous occupons plutôt des publications officielles.

**Le sénateur Godfrey:** Mais sérieusement, vous voulez dire que vous ne recevez pas toutes les publications gouvernementales qui nous sont envoyées parce que vous n’êtes pas sur la liste de distribution?

**M. Spicer:** Nous sommes sur un certain nombre d’entre elles. Par exemple, il est arrivé une fois que je reçoive une copie d’un document, pensant que la Bibliothèque en avait reçu une, et que moi j’en avais une supplémentaire. Comme je m’intéressais particulièrement au sujet, je n’ai pas songé à la donner à la Bibliothèque. Ce n’est que ce matin, lorsque je suis allé parler au directeur du Service de consultation et de référence, que j’ai appris qu’il avait eu de la difficulté à en obtenir une copie. Il leur a fallu télépho-

[Texte]

had had trouble getting them; they were only able to get one set after they telephoned for them. So, you know, you have already got them; I have a set but I did not know they were hard to get in the Library. It is very difficult; I cannot really keep in touch with everything that comes in or does not come in. We have a staff that tries to do that and they are doing it. So if you have got something, even if it is a government publication, if you do not want to keep it—I am not asking you to give us something you want to keep, no...

**Senator Godfrey:** That is my own thing; part goes into the wastepaper basket, part goes under the table to go back to from whence it came and the third I put "to read". And when the part that I am going to read gets a foot high and I have not read any of it, that goes into the wastepaper basket. So I could send these on to you.

**Mr. Spicer:** Yes, we would be happy to have them.

**Senator Godfrey:** Okay. Now another question: you talk about all these documents that you want; do you actually accept and file them all or are you selective in what you do?

**Mr. Spicer:** Although we feel entitled to get these because there is this authorization to get them, we do not feel under any compulsion to keep them. After all we can exercise judgment too and we have only so much space and now that we have copying machines, of course, it is possible to save two copies and send four back. We do this frequently, we send them back to the issuing agencies.

We also frequently send them on to other parliamentary libraries. We get requests from all over the world for certain documents. And we have an agreement with the National Library that we will send excess copies that for some reason we have not been able to return to Information promptly—we have to return them promptly otherwise they are out of print or something—we will send those to the National Library and they send us copies of any parliamentary documents that they get because we do not have a complete set of Canadian parliamentary documents Canadian parliamentary papers. And we are still trying to build this up. And also, as you know, some of the earlier ones and some of the fairly recent ones are on such poor paper, and they are so much used in our place that they are almost worn out. So this is a co-operative venture. And you strengthen our hand by giving us something to exchange.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Blais.

• 2145

**Mr. Blais:** Mr. Chairman, the question I was asking was with reference to specific inquiries made of various departments. As an example, if a member of Parliament wishes to obtain certain information or wishes a paper prepared and the research branch of the Library starts making inquiries, are there cases where information is not obtained and there is a refusal to provide certain information? What is the incidence of these refusals in relation to the total inquiries? Do you have any figures relating to that?

**Mr. Spicer:** No, we do not have figures, but I am glad you asked that question. I hope to set this in perspective. I do not want to give the impression that the bulk of the government departments and agencies are not co-operative, because they are. We have been around a long time. We have been around longer than most of the government departments. Therefore we do get pretty good service.

[Interprétation]

ner pour finalement obtenir quelque chose. J'en ai une copie mais je ne savais pas que la Bibliothèque avait tant de difficultés à en obtenir une. Je ne peux pas savoir tout ce qui rentre et ne rentre pas. Le personnel essaie de se tenir au courant. Si donc vous recevez des documents que vous ne désirez pas conserver...

**Le sénateur Godfrey:** Moi, je fais trois piles: la première va directement au panier, la deuxième, je la mets en-dessous de la table et renvoie à l'expéditeur, et la troisième pile atteint un pied de haut et que je n'ai pas encore eu le temps de la lire, elle va aussi à la poubelle. Je pourrais donc vous envoyer cela.

**M. Spicer:** Oui, nous en serions bien heureux.

**Le sénateur Godfrey:** C'est bon. Maintenant, vous parlez de tous ces documents que vous aimeriez bien recevoir. Classez-vous automatiquement tout ce que vous recevez ou faites-vous un choix?

**M. Spicer:** Même si nous croyons être en droit de recevoir toutes les publications, nous ne les gardons pas toutes automatiquement. Nous faisons preuve de jugement nous aussi. Après tout, nous disposons d'un espace donné et avons des machines à photocopies. Souvent, nous gardons deux copies et en renvoyons quatre à l'expéditeur.

Souvent aussi nous en envoyons aux autres bibliothèques parlementaires. Nous recevons d'un peu partout dans le monde des demandes visant certains documents. Nous avons aussi une entente avec la Bibliothèque nationale selon laquelle nous envoyons toute copie en trop que nous n'avons pu retourner assez rapidement (si nous tardons trop c'est impossible, puisque c'est à ce moment-là épuisé). Et la Bibliothèque nationale elle, nous envoie des copies de tout document parlementaire puisque nous n'avons pas tout. Nous sommes toujours à monter une collection des documents parlementaires canadiens. En outre, certains anciens et d'autres plus récents sont imprimés sur un papier de si mauvaise qualité qu'ils sont presque finis. C'est donc une entreprise en coopérative. Vous nous fourniriez ainsi de quoi faire d'autres échanges.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Blais.

**M. Blais:** Monsieur le président, ma question porte sur les diverses demandes faites par les ministères. Par exemple, si un parlementaire désire obtenir certains renseignements ou faire préparer un document et que le service de recherche de la bibliothèque entreprenne les recherches, arrive-t-il que l'on refuse de répondre à ces demandes? Quelle est la fréquence de ces refus par rapport au nombre total de demandes? Avez-vous des chiffres à cet effet?

**M. Spicer:** Non, mais je suis heureux que vous posiez la question. Je ne veux pas vous donner l'impression que la majorité des ministères et organismes refusent de collaborer. C'est faux. Nous existons depuis plus longtemps que bien des ministères. On nous sert donc très bien.



[Text]

Sometimes we do not. I do not want to identify names here, but I remember calling for something that we were asked to get very quickly. It was all public information. We were calling boards and agencies and we wanted certain information from them. One person refused.

There were about 10 people calling and one person came in and said, this person refuses to give the information unless you call him. So I called him and he said, you know what they want it for, do you not? I said, they have not told me why they want it, but I can guess. He said, I am not going to give it. I said, you may do what you wish, but I am not going to carry the can for you. If we have the information from all the other people, we will simply list it and give the information. I will put next to your name that you refused to give it. He said, that is blackmail. I said, you may call it what you will but it is a matter of fact, and I am not going to let them think I did not try to get it from you.

We got it. But, you know, that does not happen very often, and when we do have a problem like that I should hope that it would normally be drawn to my attention. It would go up the line, say from the relatively junior man who perhaps makes the first telephone call, up to the assistant librarian who would probably get it. If that fails, then it would come to me.

**Mr. Blais:** How often are the 16 exceptions in the now-famous rule, the MacEachen rule, cited in refusal to provide information?

**Mr. Spicer:** I do not think they have ever been cited. I am not sure but I do not think they have ever been cited. I could ask for a report on that. It would take some time to get it because so much of this is done by telephone, which is usually the most effective instrument. If you want something quickly you do not write a letter. You get on the telephone.

**Mr. Blais:** In view of the fact that it is relevant to our study, I was wondering if perhaps there might not be concurrence to ask Mr. Spicer to give us some idea of the incidence of refusal and the effectiveness of those particular exceptions, and when they are being employed and whether there is any reason to overcome them or to seek some changes in those exceptions or the incorporation of those exceptions in any contemplated legislation if the Committee should find that such legislation is required.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Can you meet that request, Mr. Spicer?

**Mr. Spicer:** Yes, but I think I can almost anticipate the thing. I do not imagine that the people who are being dealt with at the level of my clerk who is calling will give reasons. They just say, we cannot provide it. This would be my suspicion.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** You might ask them to provide reasons.

**Mr. Spicer:** It would be very interesting to know.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** It is a 15-minute bell but it is going to be very distracting to try to carry on a meeting. However, Senator Riley, I did have you down for...

**Senator Riley:** There are two forms of questioning, apart from the public—in the way it bears on public information. One thing I have found, Mr. Spicer, is that there are certain theses which are of national import, which are prepared by students for doctorate degrees and master's degrees. Do you ask the universities to have their students file their theses with you?

[Interpretation]

Parfois, on nous sert moins bien. Et je ne veux pas donner de noms, mais je me souviens d'avoir téléphoné pour obtenir un renseignement urgent. Il s'agissait d'information publique. Nous avons téléphoné à des commissions et organismes et une personne a refusé de répondre.

Environ 10 personnes se chargeaient des appels et une est venue me dire que je devais téléphoner moi-même à quelqu'un pour avoir les renseignements voulus. Je l'ai donc appelé et il m'a demandé si je connaissais la raison de cette demande. Je lui ai dit ne pas la connaître mais pouvoir facilement la deviner. Il a alors refusé de donner les renseignements. Je lui ai dit qu'il était libre de le faire mais que sur la liste, en regard de son nom, au lieu de mettre les renseignements donnés, je mettrais tout simplement qu'il avait refusé de répondre. Il a rétorqué que c'était du chantage. Mais je n'étais tout de même pas pour laisser croire que c'est moi qui n'avais pas fait de recherche.

Il a finalement répondu. Mais cela n'arrive pas très souvent et lorsque cela se produit, on me le fait normalement savoir. Cela commence au bas de l'échelle et cela vient jusqu'à moi en passant par le bibliothécaire adjoint.

**M. Blais:** Est-ce que les 16 exceptions à la règle MacEachen, maintenant célèbre, sont souvent invoquées lorsqu'on refuse de donner un renseignement?

**M. Spicer:** Elles n'ont jamais été invoquées. Je pourrais demander un rapport à ce sujet. Il faudra un certain temps parce qu'il faut faire cela par téléphone. C'est beaucoup plus rapide et efficace qu'une lettre.

**M. Blais:** Comme le renseignement est pertinent dans le cadre de notre étude, peut-être pouvons-nous demander à M. Spicer de nous donner une idée de la fréquence des refus et de l'efficacité de ces exceptions, des circonstances dans lesquelles elles sont invoquées, et s'il serait justifié de les modifier ou de les inscrire dans la loi que pourrait recommander le Comité.

**Le coprésident (M. McCleave):** Pouvez-vous faire cela, monsieur Spicer?

**M. Spicer:** Oui mais je pense pouvoir déjà vous répondre. Habituellement, on ne donne pas de raison, on refuse simplement de répondre.

**Le coprésident (M. McCleave):** Vous pourriez exiger qu'on en donne.

**M. Spicer:** Ce serait très intéressant.

**Le coprésident (M. McCleave):** La cloche sonnera pendant 15 minutes et il sera très difficile de s'entendre. Toutefois, vous voulez avoir la parole, sénateur Riley.

**Le sénateur Riley:** Je me suis rendu compte que certaines thèses préparées par des étudiants au doctorat et à la maîtrise sont d'intérêt national. Est-ce que vous demandez aux universités qu'elles exigent que leurs étudiants vous envoient leurs thèses?

[Texte]

• 2150

**Mr. Spicer:** No, but that is a very worthwhile source of information. We do two things on that. I used to do it personally but our staff has grown and there is too much to do now. I used to check the lists which appeared with reference to the publications of the archives or the National Library. There is a program now in the National Library to microfilm the theses. Whenever I found a thesis listed that we wanted, we would usually go directly to the university library or to the author of that thesis and ask to borrow the master or permission to copy it. Now sometimes there were copyright problems because the university had an agreement with University Microfilms in Ann Arbor, and therefore it was withheld. Then we would have to buy them from Ann Arbor for maybe \$23 for a very small, fine print copy of the thesis.

But for any students who use our library during the preparation of their thesis or paper—we do not make it a condition but we make it pretty clear that we want to have a copy as a result of our helping them. So this is one of the things that justifies our serving scholars who are doing work of likely interest to Parliament.

Some of them are not, of course. There are certain things...

**Senator Riley:** But many of them are.

**Mr. Spicer:** Oh yes, many of them are. What I am saying is that we make a real effort but it is not normally done through the universities; it is done either through the listing made by the Public Archives or by the National Library.

Of course, it helps if we know beforehand. There are lists of theses in progress. The Canadian Political Science Association has them. For example, I am a member of the Canadian Political Science Association. I go to their meetings whenever possible so I make contacts that way. People tell me about them. Some of our research officers do the same thing.

**Senator Riley:** Have you any knowledge of the difficulties in getting transcriptions for the Senate? I do not suppose you have. I sent for a copy of a thesis within the last two months and the National Library was good enough to send me a microfilm.

**Mr. Spicer:** They sent you a microfilm?

**Senator Riley:** Oh, yes. I am a privileged character.

**Mr. Spicer:** But usually they realize that you want hard copy and that they try to get a hard copy for you. But we buy microfilms; we buy every microfilm of every thesis that we think may be asked for. The research officers feel that the senators or members do not want to use microfilm but our research officers will.

**Senator Riley:** Have you any facilities whereby we can go and read microfilms in the library?

**Mr. Spicer:** Oh, yes. I think we have four different readers. That is why I am surprised that they sent you the microfilm; normally, they would ask you to come down and read it.

[Interprétation]

**M. Spicer:** Non, mais c'est une excellente source d'information. Au début, je vérifiais moi-même, je ne le fais plus, les listes de publication des archives ou de la Bibliothèque nationale. Maintenant, la Bibliothèque nationale met sur microfilm toutes ces thèses. Lorsque je trouvais une thèse intéressante, je m'adressais directement à la bibliothèque de l'université ou à son auteur pour emprunter l'original et en faire une copie. Parfois, il y avait des problèmes de droits d'auteur car l'université avait une entente avec la *University Microfilms* de Ann Arbor. Il fallait alors s'adresser à cette société et acheter \$23 une copie en très petits caractères de la thèse.

Quant aux étudiants qui se servent de notre bibliothèque pour préparer leur thèse, nous leur faisons clairement comprendre que nous en voulons une copie. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles nous aidons les étudiants dont les travaux pourront intéresser le Parlement.

Ce n'est pas toujours le cas, mais souvent elles sont intéressantes.

**Le sénateur Riley:** La plupart.

**M. Spicer:** Ah oui, la plupart d'entre elles. Donc, nous déployons un effort véritable mais nous ne nous adressons habituellement pas aux universités; nous empruntons la liste des Archives publiques ou de la Bibliothèque nationale.

Bien entendu, c'est utile lorsqu'on est déjà au courant. L'Association canadienne des sciences politiques a par exemple des listes des thèses en rédaction. Comme j'en suis membre, j'essaie d'aller aux réunions chaque fois que possible pour me tenir au fait. Certains de nos chercheurs font d'ailleurs la même chose.

**Le sénateur Riley:** Avez-vous de la difficulté à obtenir des transcriptions pour le Sénat? Je ne le crois pas puisqu'il y a 2 mois j'ai demandé une copie d'une thèse et que la Bibliothèque nationale a eu l'obligeance de m'en envoyer un microfilm.

**M. Spicer:** On vous a envoyé un microfilm?

**Le sénateur Riley:** Oui. Je suis privilégié.

**M. Spicer:** Habituellement, on essaie de fournir une copie reliée. Nous achetons aussi un microfilm de toutes les thèses qui présentent un intérêt. Les chercheurs croient que les sénateurs et députés ne veulent pas s'en servir, mais eux préfèrent cela.

**Le sénateur Riley:** Peut-on aller lire des microfilms à la bibliothèque?

**M. Spicer:** Bien entendu. Nous avons 4 lectrices. C'est pourquoi je suis étonné que l'on vous ait envoyé les microfilms. Habituellement, on vous demande de venir les lire sur place.



[Text]

**Senator Riley:** Yes.

**Mr. Spicer:** We do not have a portable reader. If there were a demand for it, we would get one. We can also make a copy from the film. Let us say that there are some pages you want; we can copy those.

**Senator Riley:** Enlarged, you mean, and xeroxed.

**Mr. Spicer:** Yes.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you very much. I think we will now have to break off our meeting.

Perhaps I could make three or four quick points, if you do not mind. Next Tuesday, at 9.30 a.m., we will resume this matter, but we will deal with the Cooper letters, that is the ombudsman letters.

Perhaps, gentlemen, I should apologize on your behalf to Dr. Smith who was to be a witness tonight but who did not have a chance to speak. We could save you until after.

I hope the Co-Chairman and I will be able to persuade the Committee that we should have a co-ordinator, or some staff in addition to the Clerk of the Committee who could put together the vast amount of material that we are receiving so that it comes before us in an intelligible form. If that is agreed, then that person will certainly want to be in touch with both of our witnesses here this evening.

The matter of whether we do appoint such staff I would ask to be considered by the steering committee right after our meeting of next Thursday which occurs at 11.00 a.m. I think it is very important that the steering committee meet at that time. I hope Mr. Brewin, that you will be able to attend. We have really a pile-up of business. Senator Forsey and I really think, for the proper functioning of the Committee, we have to have a certain number of major decisions made.

The only other point is that we are continuing in our efforts to reach some accord with the Minister of Justice about the practice in government departments with regard to the advice that they are getting from the Department of Justice in dealing with this Committee. I think we could describe it as a sensitive issue without overstating the case very much, and this has to be dealt with by that steering committee on Thursday.

Thank you. The meeting is adjourned.

[Interpretation]

**Le sénateur Riley:** En effet.

**M. Spicer:** Nous n'avons pas de lectrices portatives. Si c'était nécessaire, on en achèterait une. Nous pouvons aussi tirer une copie du film si vous désirez certaines pages en particulier.

**Le sénateur Riley:** Vous voulez dire agrandies sous forme de copies Xérox.

**M. Spicer:** C'est bien cela.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci beaucoup. Je crois que je vais devoir lever la séance.

J'aimerais vous souligner rapidement 3 ou 4 points. Mardi prochain, à 09 h 30, nous allons reprendre cette question. Nous discuterons alors des lettres Cooper, c'est-à-dire des lettres de l'ombudsman.

Je devrais peut-être présenter en votre nom des excuses à M. Smith, qui devait témoigner ce soir mais qui n'a pas eu la chance de parler.

J'espère que le coprésident et moi-même pourrions persuader le Comité qu'il nous faut un coordonnateur, en plus du greffier du Comité, pour rassembler toute la pile de documents que l'on reçoit afin qu'on puisse les consulter. Si c'est d'accord, cette personne devra sûrement entrer en contact avec les 2 témoins de ce soir.

Je crois que le comité directeur devrait étudier l'opportunité d'engager du personnel supplémentaire, immédiatement après la séance de jeudi prochain, qui se tient à 11 h 00. Une telle réunion à ce moment-ci est très importante. J'espère, monsieur Brewin, que vous pourrez y assister. Nous avons vraiment un tas de questions à régler. Le sénateur Forsey et moi-même croyons que, pour la bonne marche du Comité, il faut prendre maintenant un certain nombre de décisions importantes.

Enfin, nous poursuivons nos efforts pour en arriver à une entente avec le ministère de la Justice au sujet des réponses fournies au Comité par les divers ministères. Il est très raisonnable de dire que c'est une question controversée dont devra discuter le comité directeur jeudi prochain.

Merci. La séance est levée.







**Issue No. 63**

**Thursday, March 25, 1976**

**Joint Chairmen:**

**Senator Eugene A. Forsey**

**Mr. Robert McCleave, M.P.**

**Fascicule n° 63**

**Le jeudi 25 mars 1976**

**Coprésidents:**

**Sénateur Eugene A. Forsey**

**M. Robert McCleave, député**

Government  
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité mixte permanent des*

# **Regulations and other Statutory Instruments**

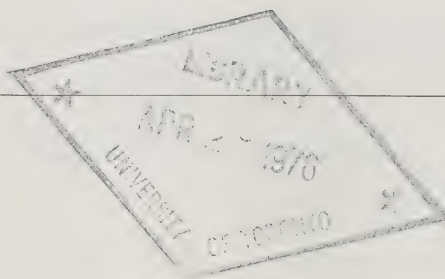
# **Règlements et autres textes réglementaires**

**RESPECTING:**

**Review of Statutory Instruments**

**CONCERNANT:**

**Examen des textes réglementaires**



**First Session**

**Thirtieth Parliament, 1974-75-76**

**Première session de la**

**trentième législature, 1974-1975-1976**



STANDING JOINT COMMITTEE ON  
REGULATIONS AND OTHER  
STATUTORY INSTRUMENTS

*Joint Chairmen:*

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Robert McCleave, M.P.

*Vice-Chairman:*

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES  
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES  
RÉGLEMENTAIRES

*Coprésidents:*

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Robert McCleave, député

*Vice-président:*

M. Kenneth Robinson, député

*Representing the Senate:*

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

*Representing the House of Commons:*

Messrs.

Baker (Gander- Twillingate)	Balfour
Baldwin	Bécharde
	Blais

*Représentant le Sénat:*

Les sénateurs:

Riel	Yuzyk—(8)
Riley	

*Représentant la Chambre des communes:*

Messieurs

Brewin	Leblanc
Hnatyshyn	(Laurier)
Laprise	Reid—(12)

(Quorum 7)

*Les cogreffiers du Comité*

Michael A. Measures

Denis Bouffard

*Joint Clerks of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 25, 1976  
(66)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11.13 a.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Côté, Forsey, Godfrey, Lafond and Riley.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Béchard, Blais, Hnatyshyn and McCleave.

*In attendance:* Mr. Graham C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (See *Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

On SI/75-89 Quebec Milk Marketing Levies (Carnation) By-law, amendment, and a related letter to Counsel to the Committee from the Registrar of Statutory Instruments, Privy Council Office, dated February 16, 1976,

*Agreed.*—That the Joint Chairmen correspond with the Registrar of Statutory Instruments, Privy Council Office.

On SOR/75-586—Customs Cargo Control Regulations,

*Ordered.*—That Counsel to the Committee present further comment to the Committee.

The Committee considered: SOR/75-684 Canadian Egg Marketing Agency Quota Regulations, amendment; SOR/75-695 Canada Egg Purchasing Levies Order, amendment; SOR/75-696 Canadian Egg Pricing (Interprovincial and Export) Regulations, amendment.

On SOR/72-104 General Radio Regulations, Part I, amendment,

*Ordered.*—That Counsel to the Committee correspond with the Director, Legal Services Branch, Department of Communications.

The Committee considered:

—SI/75-71 Public Service Health Insurance Regulations, amendment;

—SOR/75-23, SOR/75-109, SOR/75-149, SOR/75-151, SOR/75-153, SOR/75-155, SOR/75-322, SOR/75-286, SOR/75-287, SOR/75-369, SOR/74-80, SOR/75-393, SOR/74-303, SOR/74-304, SOR/74-481, SOR/73-567, SOR/74-5, SOR/75-494 Import Control List, amendments.

On: SOR/75-395, SOR/74-383 Export Control List, amendments; SOR/73-253 Export Control List; SOR/74-296, SOR/74-673, SOR/74-275, SOR/73-658, SOR/73-457, SOR/73-458, SOR/74-639, SOR/73-396, SOR/73-371, SOR/73-256, SOR/75-500 Export Control List, amendments;

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 25 MARS 1976  
(66)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 13 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et M. Robert McCleave (coprésidents).

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Côté, Forsey, Godfrey, Lafond et Riley.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Béchard, Blais, Hnatyshyn et McCleave.

*Aussi présents:* M. Graham C. Eglington et M<sup>lle</sup> Lise Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (Voir *procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule n° 1*).

TR/75-89—Règlement sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait du Québec (Carnation)—Modification et une lettre s'y rapportant aux conseillers du Comité provenant du registraire des textes réglementaires, bureau du Conseil privé, en date du 16 février 1976,

*Il est convenu.*—Que les coprésidents communiquent avec le registraire des textes réglementaires, bureau du Conseil privé.

DORS/75-586—Règlement sur le contrôle douanier du fret,

*Il est ordonné.*—Que les conseillers du Comité présentent de nouveau des commentaires au Comité.

Le Comité étudie: le DORS/75-684—Règlement de l'Office canadien de commercialisation des œufs sur le contingentement—Modification; le DORS/75-695—Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada—Modification; le DORS/75-696—Règlement sur la fixation des prix des œufs du Canada (marchés interprovincial et d'exploitation)—Modification.

DORS/72-104—Règlement général sur la radio, Partie I—Modification.

*Il est ordonné.*—Que les conseillers du Comité communiquent avec le Directeur du contentieux, ministère des Communications.

Le Comité étudie:

—Le TR/75-71—Règlement sur l'assurance-maladie de la Fonction publique—Modification.

—Les DORS/75-23, 75-109, 75-149, 75-151, 75-153, 75-155, 75-322, 75-286, 75-287, 75-369, 74-80, 75-393, 74-303, 74-304, 74-481, 73-567, 74-5, 75-494—Liste de marchandises d'importation contrôlée—Modifications.

Les DORS/75-395, 74-383—Liste de marchandises d'exportation contrôlée—Modifications; Le DORS/75-253—Liste de marchandises d'exploitation contrôlée; Les DORS/74-296, 74-673, 74-275, 73-658, 73-457, 73-458, 74-639, 73-396, 73-371, 73-256, 75-500—Liste de marchandises d'exportation contrôlée—Modifications.



*Ordered*.—That Counsel to the Committee correspond with the Director, Legal Services, Department of Industry, Trade and Commerce.

The Committee considered: SOR/73-198 General Export Permit, amendment; SOR/73-199 General Export Permit; SOR/73-255 General Export Permit, revocation; SOR/73-366, SOR/73-394 General Export Permits, amendments; SOR/73-459, SOR/73-460 General Export Permits; SOR/73-488 General Export Permit, amendment; SOR/73-530, SOR/73-544, SOR/73-545 General Export Permits; SOR/73-659, SOR/73-660 General Export Permits, revocations; SOR/74-276 General Export Permit, amendment; SOR/74-277 General Export Permit; SOR/74-674 General Export Permit, amendments; SOR/74-675, SOR/75-397, SOR/75-398 General Export Permits; SI/75-77, SI/75-92 General Export Permits, amendments; SOR/75-476 General Export Permit.

On: SI/73-105 General Import Permit, amendment; SOR/74-23 General Import Permit, revocation; SI/74-9, SI/74-23, SI/74-57, SI/74-48, SI/74-108, SI/75-3, SI/74-116, SI/74-117, SOR/75-100, SOR/75-116, SOR/75-150, SOR/75-152, SOR/75-154, SOR/75-156, SOR/75-278, SOR/75-279, SOR/75-281, SOR/75-319, SOR/75-320, SOR/75-333, SOR/75-370, SOR/75-396, SOR/75-399, SOR/75-400, SOR/75-280 General Import Permits; SI/75-56 General Import Permit, revocation.

*Ordered*.—That Counsel to the Committee correspond with the Director, Legal Services, Department of Industry, Trade and Commerce.

The Committee considered: SOR/75-600 N.H.A. Maximum Interest Rates Regulations, amendment; SOR/75-601 European Communities Privileges and Immunities Order; SOR/75-606 Judges Act (Widow and Children Annuities) Regulations; SOR/75-614, SOR/75-615, SOR/75-620, SOR/75-700 Indian Bands Revenue Moneys Regulations, amendments.

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairmen authorized that a letter relating to SI/75-89, together with comments by Counsel to the Committee relating to SOR/75-586, SOR/75-684, SOR/75-695, SOR/75-696, SOR/72-104, SI/75-71, Import Control List amendments, Export Control List and amendments, General Export Permits and amendments and revocations, General Import Permits and amendment and revocations, be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

At 11:54 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*Il est ordonné*.—Que les conseillers du Comité communiquent avec le Directeur du contentieux, ministère de l'Industrie et du Commerce.

Le comité étudie: Le DORS/73-198—Licence générale d'exportation—Modification; le DORS/73-199—Licence générale d'exportation; le DORS/255—Licence générale d'exportation—Abrogation; le DORS/73-366, le DORS/73-394—Licences générales d'exportation—Modifications; les DORS/73-459, 73-460—Licences générales d'exportation; le DORS/73-488—Licence générale d'exportation—Modification; les DORS/73-530, 73-544, 73-545—Licences générales d'exportation; les DORS/73-659, 73-660—Licences générales d'exportation—Abrogations; le DORS/74-276—Licence générale d'exportation—Modification; le DORS/74-277—Licence générale d'exportation; le DORS/74-674—Licence générale d'exportation—Modifications; les DORS/74-675, 75-397, 75-398—Licences générales d'exportation; les TR/75-77, 75-92—Licences générales d'exportation—Modifications; le DORS/75-476—Licence générale d'exportation.

Le TR/73-105—Licence générale d'importation—Modification; le DORS/74-23—Licence générale d'importation—Abrogation; les TR/74-9, 74-23, 74-57, 74-48, 74-108, 75-3, 74-116, 74-117, 75-100, 75-116, 75-150, 75-152, 75-154, 75-156, 75-278, 75-279, 75-281, 75-319, 75-320, 75-333, 75-370, 75-396, 75-399, 75-400, 75-280—Licences générales d'importation; le TR/75-56—Licence générale d'importation—Abrogation.

*Il est ordonné*.—Que les conseillers du Comité communiquent avec le Directeur du contentieux, ministère de l'Industrie et du Commerce.

Le Comité étudie: Le DORS/75-600—Règlement sur les taux d'intérêt maximums de la L.N.H.—Modification; le DORS/75-601—Décret sur les privilèges et immunités des Communautés européennes; le DORS/75-606—Règlement d'application de la Loi sur les juges (pensions des veuves et des enfants); les DORS/75-614, 75-615, 75-620, 75-700—Règlement sur les revenus des bandes d'Indiens—Modifications.

Les conseillers du Comité répondent aux questions.

Les coprésidents autorisent qu'une lettre portant sur le TR/75-89 ainsi que les commentaires émis par les conseillers du Comité concernant les DORS/75-586, 75-684, 75-695, 75-696, 72-104, le TR/75-71—Liste de marchandises d'importation contrôlée—Modifications, Liste de marchandises d'exportation contrôlée—Modifications, Licences générales d'exportation et les modifications et les abrogations—Licences générales d'importation et modification et abrogations, soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 11 h 54, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le cogreffier du Comité*

Michael A. Measures

*Joint Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, March 25, 1976

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Good morning. We have a quorum for the transaction of our business. As a matter of fact, we have a quorum that could pass motions.

This morning will be a mixed-bag affair; and then we will have what I regard as a basic meeting of the steering committee perhaps to chart the course of both our Tuesday and Thursday business for the remainder of the session.

Mr. Co-Chairman, the first item before us is SI/75-89, and this is a letter from Mr. Lachaine, the Registrar of Statutory Instruments, to Mr. Eglington, appended herewith.

February 16, 1976.

Mr. C. C. Eglington,  
Counsel,  
Standing Joint Committee  
on Regulations and Other  
Statutory Instruments,  
Room 312, Victoria Building,  
140 Wellington Street,  
Ottawa, Ontario

Dear Mr. Eglington,

Mr. A. S. Ross our Legal Adviser has referred to this office a copy of your letter of January 9, 1976 to the Department of Agriculture and their reply of February 5, 1976 regarding the publication of footnotes in the Canada Gazette Part II.

You will recall that I dealt with the matter of footnotes previously in a letter of April 11, 1975 to Mr. Roger of the Department of Agriculture, which letter made its way to the Committee, and the ensuing discussion was reported in Issue No. 28 of the Minutes of Procedures of May 22, 1975. At that time it was pointed out that the publication of footnotes in the Canada Gazette Part II was the sole responsibility of this office and that the Departments submitting the regulations were not involved.

In this instance you are concerned with the absence of a footnote on a regulation that is cited as the authority under which the regulation at hand was made. It is my contention that the information which you request in a footnote is readily available in the Consolidated Index of the Canada Gazette Part II. Once the short title is quoted it takes but a few seconds to find in the Index the information regarding the publication of the regulation.

I have considered this suggestion very carefully, and in consultation with Mr. H. Chassé, Assistant Clerk of the Privy Council and with my colleagues in the Department of Justice, I have come to the conclusion that the effort and cost of implementing these new procedures was not warranted in view of the limited benefits that would accrue.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 25 mars 1976

[Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Bonjour; je vois un quorum non seulement pour traiter de nos affaires mais aussi pour adopter des motions.

Ce matin, nous avons toute une variété de questions à étudier et puis, à la suite de notre séance, nous nous réunirons en comité de direction afin d'établir éventuellement le programme que nous suivrons, pour les mardis et les jeudis, du reste de la session.

Monsieur le coprésident, notre première affaire à traiter est TR/75-89, et nous avons ici une lettre de M. Lachaine, Registraire des textes réglementaires, adressée à M. Eglington et nous l'avons annexée ici.

Le 16 février 1976

Monsieur C. C. Eglington  
Conseiller  
Comité mixte permanent  
des règlements  
et autres textes réglementaires  
Pièce 213, Édifice Victoria  
140, rue Wellington  
Ottawa (Ontario)

Monsieur,

Notre conseiller juridique, M. A. S. Ross nous a transmis une copie de la lettre que vous avez adressée le 9 janvier 1976 au ministère de l'Agriculture et la réponse que vous en avez reçue le 5 février 1976, concernant la publication de notes explicatives dans la Partie II de la *Gazette du Canada*.

Vous vous souviendrez sans doute que j'ai traité de la question des notes explicatives il y a quelque temps, dans une lettre que j'avais adressée le 11 avril 1975 à M. Roger, du ministère de l'Agriculture. Cette lettre a été rapportée dans le numéro 28 des procès-verbaux du 22 mai 1975. On avait fait remarquer à l'époque que la publication de notes explicatives dans la Partie II de la *Gazette du Canada* incombait uniquement au Bureau du Conseil privé et qu'elle n'engageait nullement les ministères qui envoyaient les règlements.

Dans le cas présent, la note explicative étant mentionnée comme la source à partir de laquelle ledit règlement a été établi, vous vous dites gêné de son absence. J'estime que le renseignement que vous voudriez voir dans une note explicative se trouve déjà dans l'index codifié de la Partie II de la *Gazette du Canada*. Une fois que l'on connaît le titre abrégé, il est possible de trouver en quelques secondes dans l'index, les renseignements concernant la publication du règlement.

J'ai étudié très sérieusement cette suggestion, et après consultation avec M. H. Chassé, greffier adjoint du Conseil privé et avec mes collègues du ministère de la Justice, j'en arrive à la conclusion que les avantages qui résulteraient de ces nouvelles procédures étant très limités, ils ne justifieraient pas le surcroît de travail et de frais.



[Text]

Yours very truly,

J. C. Lachaine,  
Registrar of Statutory  
Instruments, Privy Council Office.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Eglington, do you have comment on this letter?

**Mr. G. C. Eglington (Counsel to the Committee):** Mr. Lachaine has taken the position that the footnote reference to the intermediate enabling authority, in this case the Quebec milk order, is unnecessary because it can always be found by reference to the index, and secondly, that it would be an unjustified expense to insert footnotes. Footnotes have been with us since the Committee began operations and I hesitate to fight on all fronts at once, but the reasoning in Mr. Lachaine's letter, in some ways, would militate against putting any footnotes in at all because the *Canada Gazette* reference to the actual regulation itself and its predecessors—the principal regulation which is now being amended—could also be found by reference to the indexed Part II of the *Canada Gazette*; and perhaps all that is necessary, as an irreducible minimum, is the reference to the last amendment where the last amendment is less than three months old—because if it is less than three months old, it will not appear in the index.

• 1115

On the other hand, if one wishes to pursue a policy of having the material of statutory instruments and regulations as readily identifiable and available as possible, footnote references are, of course, part of that general policy. Also, I suspect that there are very few people who know where to find Part II of the *Canada Gazette*, and certainly even fewer who make it their regular reading. However, it might be thought since the authorities, those who are responsible for doing it and would have to agree to the change, are thoroughly against it, it might at this point be ill advised to push the matter with much vigour.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Senator Godfrey.

**Senator Godfrey:** I do not follow this matter of a great extra cost.

**Mr. Eglington:** I cannot see that it would cost anything, because this material is readily available. All that is involved is really the extra type-setting of one little piece, because they have put some footnotes in already. I cannot see that there is any added expense, or even more than a scintilla of extra time, involved in each particular instrument.

**Senator Godfrey:** Do they know what the ...

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** They also use the magic word "effort" here, "the effort and cost". The cost may be very little, I am sure it is, but perhaps they have somehow got their backs up about the effort concerned. Is the effort very much, Mr. Eglington?

**Mr. Eglington:** I would not have thought so. If they are making something pursuant to the Manitoba Milk Order, or the Prince Edward Island Cold Vegetable Order, they know what the reference is. It is very easy, it is their right to say, go away and look it up in the index to the *Canada Gazette*, but I do not know that that is a very compelling answer.

[Interpretation]

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le registraire des textes  
réglementaires  
J. C. Lachaine

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Eglington, avez-vous quelque chose à dire au sujet de cette lettre?

**M. G. C. Eglington (Conseiller du Comité):** M. Lachaine est d'avis que la note explicative qui indique la source intermédiaire à partir de laquelle le règlement a été établi; c'est-à-dire dans ce cas, le décret relatif au lait du Québec, n'a pas besoin d'être publié là puisqu'on peut toujours se référer à l'index, et, qu'en deuxième lieu, cela représenterait une dépense non justifiée. Les notes explicatives existent depuis que le Comité a commencé ses opérations et même si j'hésite à me lancer dans cette lutte sur tous les fronts en même temps, je prétends qu'on pourrait déduire de la lettre de M. Lachaine qu'il n'y aurait plus lieu de publier des notes explicative dans aucun document. En effet, la *Gazette du Canada* se réfère au règlement lui-même et à ses prédécesseurs, soit au règlement principal que nous sommes en train d'amender, et on pourrait trouver le tout, de toute façon, en examinant l'index codifié de la Partie II de la *Gazette du Canada*. Donc, il suffirait peut-être d'indiquer, comme minimum en-dessous duquel on ne pourrait aller, la référence au dernier amendement, à condition qu'il date de plus de 3 mois, car dans le cas contraire, on ne le trouverait pas mentionné à cet index.

D'autre part, si l'on désire poursuivre une politique qui permette que les règlements et les textes réglementaires soient aussi facilement que possible identifiables et disponibles, les notes explicatives sont nécessaires. Je suppose également qu'il y a très peu de personnes qui savent où trouver la partie II de la *Gazette du Canada*, et encore moins qui la lisent couramment. Toutefois, il serait peut-être malencontreux, en ce moment, de poursuivre la question avec plus d'insistance, étant donné que les autorités responsables, qui devraient accepter la modification, lui sont positivement opposées.

**Le coprésident (M. McCleave):** Sénateur Godfrey.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne comprends pas cette question de grands coûts supplémentaires.

**M. Eglington:** Je ne crois pas que cela coûterait quoi que ce soit; ces renseignements sont facilement disponibles. Il s'agirait tout au plus de composer quelques caractères supplémentaires, puisqu'il y a déjà des notes. Je ne vois pas comment cela pourrait majorer les dépenses ou même nécessiter plus de quelques instants supplémentaires pour chaque texte.

**Le sénateur Godfrey:** Savent-ils quel est le ...

**Le coprésident (M. McCleave):** Ils se servent également ici du mot magique «travail»; on parle du «surcroît de travail et de frais». Les frais peuvent être minimes, j'en suis certain, mais peut-être bien que le travail à fournir est considérable. Qu'en pensez-vous, monsieur Eglington?

**M. Eglington:** Je ne pense pas que l'effort nécessaire soit considérable. Si une décision est prise en vertu du décret relatif au lait du Québec ou du décret relatif aux légumes frais de l'île du Prince-Edouard, ceux qui la prennent connaissent la référence. Il leur est très facile de renvoyer le lecteur à l'index de la *Gazette du Canada*, et j'imagine qu'ils ont droit de le faire, mais je ne trouve pas que ce soit une méthode très satisfaisante.

[Texte]

**Senator Godfrey:** I am not so sure... We have asked them to recite, in the recital of their authority; this is an alternative?

**Mr. Eglington:** No. The authority may, for instance, be Section 4 of the Manitoba Milk Order; the enabling authority may be an intermediate one, not just the statute, not just the Agricultural Products Marketing Act, but also an order made pursuant to it. We have taken the position before, anyway, that if they refer to the Manitoba Milk Order they should put in a footnote where it is to be found in the *Gazette*—1973, SOR whatever it is.

**Senator Godfrey:** All right, yes.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Reference statute or previous page.

**Senator Godfrey:** Which is done on every judgment; just the authority.

**Mr. Eglington:** The answer is that that has not been done before, it would involve a policy change and it would, in their view, result in added expense and it is unnecessary because you can find it in the index to the *Gazette*. But one can find in the index to the *Gazette* everything they put in footnotes now, unless the footnote reference is to something that has been published in the last three months. So there would be no need for a footnote at all, in that argument.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I must say this thing riles me. It mees to me just bureaucratic obstruction and, I might add, laziness.

**Senator Godfrey:** Hear, hear!

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The effort, the great effort involved! It reminds me of something in one of Wodehouse's novels about the two footmen toiling in with the cream and sugar for afternoon tea. These people must be as lazy as the worst, laziest donkeys if they cannot manage this little bit of effort. The added expense too; this burns me up. What nonsense this is!

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I gather that nobody disagrees with our views, and therefore Mr. Lachaine has them through our *Proceedings*.

**Senator Godfrey:** I would like to go on record that I find, firstly, Mr. Lachaine's explanation and reasons completely and absolutely unconvincing. That is not as colourful as the way...

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I want my concurrence in that recorded too.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I look around the table, I see nodding heads. Does anybody else want to put some words on record? I gather that it is...

**Senator Lafond:** Let us not dilute them.

[Interprétation]

**Le sénateur Godfrey:** Je ne suis pas sûr... nous leur avons demandé de fournir l'énumération de leurs sources; est-ce une autre possibilité?

**M. Eglington:** Non. L'autorisation peut provenir, par exemple, de la section IV du décret relatif au lait du Manitoba; l'autorisation habilitante peut être une autorisation intermédiaire, non simplement le statut ou la loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, mais également un décret émis en vertu de cette loi. De toute façon, nous avons déjà décidé que si l'on se réfère au décret relatif au lait du Manitoba, il faut qu'il y ait une note explicative indiquant où trouver le renseignement dans la *Gazette*... 1973, DORS, etc.

**Le sénateur Godfrey:** Très bien, parfait.

**Le coprésident (M. McCleave):** Le statut auquel on se réfère, ou la page précédente.

**Le sénateur Godfrey:** C'est d'ailleurs ce que l'on fait pour chaque jugement; on indique seulement l'autorisation ou la source.

**M. Eglington:** On nous répond que cela n'a jamais été fait auparavant, entraînerait une modification de la politique et, d'après eux, causerait une augmentation des dépenses somme toute inutile puisqu'on peut trouver le renseignement dans l'index de la *Gazette*. Mais, de toute façon, on peut trouver dans l'index de la *Gazette* tout ce qui est écrit dans les notes explicatives actuellement, à moins que la note porte sur un document qui a été publié au cours des 3 derniers mois. Si l'on accepte cet argument, il n'y aurait plus du tout besoin de notes.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** J'aimerais préciser que cela m'agace. Cela me semble tenir de l'obstruction bureaucratique et de la pure paresse.

**Le sénateur Godfrey:** Parfaitement, bravo!

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Le travail, ah, le travail, laissez-moi rire! Cela me rappelle deux personnages d'un roman de Wodehouse qui s'épuisent à mélanger crème et sucre dans leur tasse de thé. C'est le comble de la paresse que de refuser de faire cela! Et pour ce qui est des dépenses supplémentaires... il y a de quoi rager; quel tas de bêtises!

**Le coprésident (M. McCleave):** Je suppose donc que tout le monde est d'accord et que M. Lachaine connaîtra nos opinions à la lecture du compte rendu.

**Le sénateur Godfrey:** J'aimerais bien préciser pour le compte rendu, que je trouve que les explications et les raisons fournies par M. Lachaine ne sauraient absolument pas me convaincre. Cela n'est peut-être pas dit de manière aussi imagée que...

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Je conviens tout à fait de cette position et souhaite que mon opinion soit également versée au dossier.

**Le coprésident (M. McCleave):** J'aperçois, autour de la table, un bon nombre de personnes qui hochent la tête en signe d'assentiment. Y a-t-il quelqu'un d'autre qui veuille faire état de son opinion? Je suppose qu'il est...

**Le sénateur Lafond:** Nous diluerions l'effet de ce qui a déjà été dit.



[Text]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you, Senator Lafond.

Next is SOR/75-586, the Customs Cargo Control Regulations with an explanatory note.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** May I revert, Mr. Chairman, just for a moment? You said that Mr. Lachaine will see this in our *Minutes*. I think perhaps it ought to be specifically drawn to his attention. And I am prepared myself to sign a letter drawing it to his attention, so that if he is annoyed he can be annoyed with me and not with our Counsel.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right. Perhaps the Clerk would draw up a letter that may be signed . . .

• 1120

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Simply drawing his attention to this.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** . . . by both Joint Chairmen.

The Customs Cargo Control Regulations and the commentary. One page is printed herewith.

SOR/75-586

## CUSTOMS CARGO CONTROL REGULATIONS

Customs Act  
P.C. 1975-2275

January 29, 1976

*Explanatory Note*  
Section 8(2)

This subsection provides for relief from liability if a carrier "establishes to the satisfaction of a customs officer that the cargo was

- "(a) not laden outside Canada on the vehicle of the reporting carrier;
- (b) lost or stolen outside Canada;
- (c) delivered into a sufferance warehouse or other place authorized by the Department;
- (d) transferred to another carrier in bond;
- (e) exported from Canada while in transit in bond; or
- (f) released under authority of a customs officer."

Mr. Light advises that in each of the cases (a) to (f) there is a piece of documentation that ordinarily exists and ordinarily is accepted as proof of the situation claimed, e.g. entry in the master's log to establish that a container was lost at sea by being washed overboard, a receipt from a sufferance warehouse, a transfer certificate from another bonded carrier. While National Revenue concedes that the wording of section 8(2) would permit a customs officer to reject ordinarily acceptable evidence, it is, nonetheless, the case that the discretion is left to the customs officer so that he may relieve from liability in an exceptional but genuine case in which the ordinary evidence is not available, or is not available in complete form, e.g. where the master omits to note in his log the serial number of the container washed overboard.

[Interpretation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci, sénateur Lafond.

Nous passons maintenant au DORS/75-586, le règlement sur le contrôle douanier du fret, avec une note explicative.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Puis-je revenir à la question de tantôt pour quelques instants monsieur le président? Vous avez dit que M. Lachaine lira sans doute le compte rendu. On devrait peut-être lui écrire expressément. Je suis d'ailleurs prêt à signer moi-même une lettre à cet effet. Ainsi, il sera fâché contre moi et non contre notre conseiller juridique.

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien. Peut-être le greffier pourra-t-il rédiger une lettre qui pourra être signée. . . .

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Pour simplement le lui faire savoir.

**Le coprésident (M. McCleave):** . . . par les deux coprésidents.

Le Règlement sur le contrôle douanier du fret et une note explicative ci-jointe.

DORS/75-586

## RÈGLEMENT SUR LE CONTRÔLE DOUANIER DU FRET

Loi sur les douanes  
C.P. 1975-2275

Le 29 janvier 1976

*Note explicative*  
Article 8(2)

Ce paragraphe rend un transporteur non redevable si ce dernier «établit», à la satisfaction d'un agent des douanes, que le fret

- a) n'a pas été chargé sur le véhicule du transporteur déclarant à l'extérieur du Canada;
- b) a été perdu ou volé à l'extérieur du Canada,
- c) a été livré à un entrepôt d'attente ou à un autre endroit autorisé par le ministère;
- d) a été transféré à un autre transporteur en douane;
- e) a été exporté du Canada pendant le transit en douane; ou
- f) a été remis avec l'autorisation d'un agent des douanes.

Selon M. Light dans chacun des cas de (a) à (f), il existe habituellement un document qui est ordinairement accepté comme preuve de la situation décrite, par exemple, une inscription dans le livre de bord pour établir qu'un contenant a été perdu en mer parce qu'il est tombé du pont, un reçu d'un entrepôt d'attente, un certificat de transfert d'un autre transporteur en douane. Même si le ministère du Revenu national concède que le texte de l'article 8(2) permettrait à un agent des douanes de rejeter une preuve ordinairement acceptable, c'est néanmoins un fait que cette discrétion est laissée à l'agent des douanes pour qu'il puisse rendre un transporteur non redevable dans un cas exceptionnel mais réel où la preuve ordinaire n'est pas disponible ou l'est en partie seulement, par exemple, lorsque le capitaine omet de noter dans son livre de bord le numéro de série du contenant perdu en mer.

[Texte]

Because of the reason for allowing the discretion, National Revenue would be reluctant to see section 8(2) redrawn to state explicitly what evidence must be adduced to establish each situation in which relief is to be afforded.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** And Mr. Eglington, I have one question from it. They are dealing with the right of the customs officer to exercise his discretion. Is there any appeal by an aggrieved person from that? I take it that they stand by the absolute right of the customs officer to have this right to discretion. Am I correct in that?

**Mr. Eglington:** I think that is right but I would have to check to make absolutely sure. As far as I am aware there is no right to appeal.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** There is no right to appeal.

**Mr. Eglington:** As far as I am aware but perhaps there is; I would have to check that.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Is that under the Federal Court Act? Perhaps I...

**Mr. Eglington:** Well, it is an administrative matter; it requires an additional memorandum.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right. This will be checked on. Are there other questions by members of the Committee?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The next one we have, Mr. Joint Chairman, is SOR/75-684—Canadian Egg Marketing Agency Quota Regulations amendment under the Farm Products Marketing Agencies Act with Counsel's explanatory memorandum and comments printed herewith.

SOR/75-684

CANADIAN EGG MARKETING AGENCY QUOTA REGULATIONS, amendment

Farm Products Marketing Agencies Act

January 14, 1976

Explanatory Memorandum—SOR/75-684, SOR/75-695, SOR/75-696

It may be wondered why each of the above three amendments extends its respective regulations for three months only to 31 March, 1976. An enquiry was directed to the National Farm Products Marketing Council to find out why the several regulations could not be given an indefinite life, being terminated by revocation whenever that was desired, or, at least, a greater longevity than three to four months.

Under the Farm Products Marketing Agencies Act, section 7(1)(d) and (e), the National Farm Products Marketing Council has only the power to *review* orders and regulations actually made by agencies and orders and regulations proposed to be made by agencies and in the one case to set the orders and regulations aside and in the other to approve the proposed orders and regulations. In no situation does the Council have the power to amend or to vary regulations and orders or proposed regulations and orders. Consequently, in order to maintain a semblance of control over the subordinate law-making agencies, espe-

[Interprétation]

A cause de la raison permettant d'accorder cette discrétion, le ministère du Revenu national ne serait pas d'accord pour que l'article 8(2) soit retiré et qu'on décrive de façon précise les preuves qui doivent être produites pour établir chaque situation dans laquelle le transporteur peut ne pas être redevable.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Eglington, j'ai une question à ce sujet. On traite du pouvoir discrétionnaire d'un agent des douanes. Si une personne est mécontente de sa décision, peut-elle faire appel? On semble tenir à ce droit discrétionnaire absolu de l'agent des douanes, n'est-ce pas?

**M. Eglington:** C'est exact mais il faudra vérifier pour en être absolument certain. À ma connaissance, il n'y a pas de droit d'appel.

**Le coprésident (M. McCleave):** Il n'y a pas de droit d'appel.

**M. Eglington:** Pas à ma connaissance, mais je pourrais me tromper.

**Le coprésident (M. McCleave):** Est-ce en vertu de la Loi sur la Cour fédérale? Peut-être que...

**M. Eglington:** C'est une question administrative. Il me faudra demander d'autres renseignements.

**Le coprésident (M. McCleave):** C'est bien. On vérifiera. Les membres du Comité ont-ils d'autres questions?

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Le prochain règlement, monsieur le coprésident, est le DORS/75-684, Règlement de l'Office canadien de commercialisation des œufs sur le contingentement, modification, en vertu de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de la ferme. Il y a aussi la note explicative et les commentaires du conseiller juridique; le tout est imprimé ci-dessous.

DORS/75-684

RÈGLEMENT DE L'OFFICE CANADIEN DE COMMERCIALISATION DES ŒUFS SUR LE CONTINGENTEMENT—Modification

Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme

14 janvier 1976

Note explicative—DORS/75-684, DORS/75-695, DORS/75-696

On peut se demander pourquoi chacune des trois modifications susmentionnées prolonge son règlement respectif de trois mois seulement, soit jusqu'au 31 mars 1976. Une enquête a été menée auprès du Conseil national de commercialisation des produits agricoles pour découvrir les raisons pour lesquelles plusieurs règlements ne pouvaient pas avoir une durée indéfinie, terminée par révocation au moment voulu, ou du moins, une plus grande durée que trois ou quatre mois.

En vertu de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, alinéas 7(1)(d) et (e), le Conseil national de commercialisation des produits agricoles n'a que le pouvoir d'*examiner* les ordonnances et règlements effectivement établis par les offices, et les ordonnances et règlements qu'il proposent d'établir et, dans le premier cas, de mettre les ordonnances et règlements de côté et, dans l'autre, d'approuver les ordonnances et règlements proposés. Jamais le Conseil n'a le pouvoir de modifier ou de changer les règlements et ordonnances établis ou proposés. Par conséquent, afin de conserver une apparence de con-



[Text]

cially in the matter of the imposition of levies, and to prevent the perpetuation of regulations about the propriety of which the Council is dubious, approvals under section 7(1)(d) pursuant to section 2 of the Agencies' Orders and Regulations Approval Order are given for limited periods only, a result achieved by approving only orders and regulations that are limited to expire in a short period of time and by then approving amendments extending the operation of the orders and regulations for further short periods.

It seems that the Council will never approve of a levies order having a lifespan of more than three months because of its concern that Agencies should fix levies at the lowest possible rate. At present the egg levies are at a record high and in light of the constantly bad publicity attracted by the Canadian Egg Marketing Agency the Council wishes to keep it on a short rein.

The Canadian Egg Pricing (Interprovincial and Export) Regulations are based on agreement reached in the spring of 1975 between the Dominion and Provincial Ministers of Agriculture. A new agreement is in the offing and the existing regulations have, therefore, been given only a short extension. The National Farm Products Marketing Council likes to review the Canadian Egg Marketing Agency Quota Regulations at regular intervals so that it can review the quotas themselves on a regular basis.

It would appear that by and large the Council is unhappy about the substance of the Canadian Egg Marketing Agency regulations and the device of short term extension to regulations is being used to help bring about an acceptable revision. It is, perhaps, noteworthy that the Parliamentary Committee which recently looked into CEMA recommended that the National Farm Products Marketing Council have more control over Agencies and the drafting of their orders and regulations.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Do you wish to elaborate, either Miss Mayrand or Mr. Eglington?

**Mr. Eglington:** No, Mr. Chairman; the only thing that I would add is that since this was written on January 14 the regulations have been extended again from the end of April for a further period of three months.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Members of the Committee, do you have any comments?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** There is nothing objectionable per se with regard to this, is there? It does not have any effect on egg producers or the egg...

**Mr. Eglington:** It is probably beneficial. Really, I suppose, as far as this Committee is concerned, what might be the principal concern is the last paragraph that the parliamentary committee which looked into eggs recommended that the Farm Products Marketing Council have more control over the agencies and their regulations. As the act is now drawn they do not have a right to say: "No, you change this particular provision." If the levy is unacceptable then they have a right to accept or reject, to insist on an amendment.

[Interpretation]

trôle sur les organismes ayant des pouvoirs de réglementation surtout en ce qui a trait à l'imposition de redevances, et afin de prévenir la perpétuation de règlements dont la propriété semble douteuse au Conseil, les approbations aux termes de l'alinéa 7(1)(d), conformément à l'article 2 de l'Ordonnance sur l'approbation des ordonnances et des règlements des offices, sont accordées pour des périodes limitées seulement, résultat obtenu en n'approuvant que les ordonnances et règlements qui doivent expirer dans un bref délai pour ensuite approuver des modifications prolongeant consécutivement les ordonnances et règlements pour une autre brève période.

Il semble que le Conseil n'approuvera jamais une ordonnance sur les redevances ayant une durée de plus de trois mois, car il craint que les offices ne fixent les redevances au taux le plus bas possible. A l'heure actuelle, les redevances à payer pour l'achat des œufs ont atteint un sommet sans précédent et, à la lumière de la mauvaise publicité incessante faite à l'Office canadien de commercialisation des œufs, le Conseil désire conserver un délai plus bref.

Le Règlement sur la fixation des prix des œufs du Canada (marchés interprovincial et d'exportation) se fonde sur un accord conclu au printemps de 1975 entre le Dominion et les ministres provinciaux de l'Agriculture. Un nouvel accord sera bientôt conclu et le règlement actuel n'a donc été prolongé que pour une courte période. Le Conseil national de commercialisation des produits agricoles désire réviser le règlement de l'Office canadien de commercialisation des œufs sur le contingentement à intervalles réguliers de sorte qu'il puisse examiner les contingents mêmes régulièrement.

Il semblerait que le Conseil ne soit pas satisfait du contenu du Règlement sur l'Office canadien de commercialisation des œufs et le mécanisme de prolongation du règlement par courte période lui permet d'effectuer une révision acceptable. Il convient peut-être de noter que le Comité parlementaire qui a récemment examiné le fonctionnement de l'OCOC a recommandé que le Conseil national de commercialisation des produits agricoles exerce un plus grand contrôle sur les offices et sur la rédaction de leurs ordonnances et règlements.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Avez-vous d'autres explications à fournir, mademoiselle Mayrand ou monsieur Eglington?

**M. Eglington:** Non, monsieur le président. Je dois toutefois dire que depuis la rédaction de cette note le 4 janvier, le règlement a été une fois de plus prolongé de trois mois jusqu'à la fin d'avril.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Les membres du Comité ont-ils des commentaires?

**Le coprésident (M. McCleave):** Il n'y a rien de mal là-dedans de toute façon, n'est-ce pas? Cela n'a rien à voir avec les aviculteurs ou...

**M. Eglington:** C'est probablement avantageux. En fait, le point qui intéresse le plus le Comité c'est le dernier paragraphe, c'est-à-dire que le comité parlementaire qui a étudié le problème des œufs a recommandé que le Conseil national de commercialisation des produits agricoles exerce un plus grand contrôle sur les offices et sur la rédaction de leurs règlements. Comme la loi n'a pas encore été adoptée, le Conseil n'a pas le droit d'imposer la modification d'une disposition donnée. Si la redevance est inacceptable, il a le droit de l'accepter ou non, et d'insister pour qu'on la modifie.

## [Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Next, Mr. Joint Chairman, is SOR/72-104. This does involve two separate points: the commentary of Counsel is printed herewith.

SOR/72-104

## GENERAL RADIO REGULATIONS, PART I, amendment

Radio Act  
P.C. 1972-638

December 22, 1975

1. Definition of "station licence", section 2(f) as made by section 1 of the Schedule.

There is a discrepancy between the French and the English texts of the definition of "station licence". The English text reads "operation of a radio station in Canada, or on board...", while the French text reads "operation of a radio station in Canada on board...". Thus the French text restricts licences to those in respect of a radio station on board a ship, aircraft or spacecraft in Canada, in Canadian waters or Canadian airspace.

2. Section 7 as made by section 4 of the Schedule

Section 6(1) of the Radio Act reads in part

"The Governor in Council may ...

(d) make regulations for the censorship and controlling of radio signals and messages in case of actual or apprehended war, rebellion, riot or other emergency."

Section 7(a) as now made is clearly *ultra vires* section 6(1)(d) of the Act which is limited to certain stated unhappy states of affairs and does not extend to an "emergency" in which it is expedient and in the public interest that Her Majesty have control over the transmission of messages...".

It is also arguable that section 6(1)(d) of the Act is concerned with censorship and the directing of the broadcast of messages. Especially is this so in the light of section 12 of the Act which allows the Crown to take over a station "lock, stock and barrel" at any time. Section 7(a) of the Regulations is not limited to the censoring or directing the broadcasting of messages but rather relates to the assumption of control of all transmission, which is to say of all broadcasting from a station.

(The old section 7(a) was clearly *ultra vires* on this score because it purported to permit the taking of possession of the broadcasting apparatus on behalf of Her Majesty for services in an "emergency".)

Section 7(c) relates clearly to censorship, but again in an "emergency" and not merely in one of the states referred to in section 6(1)(d) of the Act. Section 7(d) purports to permit the closing of a station in an "emergency" and the removal of the apparatus. Both these paragraphs of section 7, while *ultra vires*, were made before 1st January 1972 and lie beyond the Committee's scrutiny.

## [Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Ensuite, monsieur le coprésident, vient le DORS/72-104. Le commentaire du conseiller juridique est imprimé ci-dessous.

DORS/72-104

RÈGLEMENT GÉNÉRAL SUR LA RADIO, PARTIE I—  
Modification

Loi sur la radio  
C.P. 1972-638

Le 22 décembre 1975

1. Définition des termes «licence de station» dans l'article 1 de l'Annexe, en remplacement de l'alinéa f) de l'article 2 abrogé

Les versions française et anglaise ne concordent pas en ce qui a trait à la définition des termes «licence de station». Dans la version anglaise, il est question de l'exploitation d'une station radio au Canada ou à bord..., tandis que dans la version française, il est question «de l'exploitation d'une station radio au Canada à bord...». Si l'on s'en tient à la lettre du texte français, des licences ne peuvent donc être délivrées que dans le cas de station radio à bord d'un bateau, d'un aéronef ou d'un vaisseau spatial, dans les eaux canadiennes ou l'espace aérien canadien.

2. L'article 7, tel que modifié par l'article 4 de l'Annexe

L'article 6(1) de la Loi sur la radio se lit en partie comme suit:

«Le gouverneur en conseil peut ...

(d) établir des règlements pour la censure et le contrôle des signaux et messages par radio dans le cas d'une guerre, rébellion, émeute ou autre circonstance critique, réelle ou appréhendée.»

Il ne fait donc aucun doute que l'article 7(a), tel que modifié, est *ultra vires*, puisqu'il est question dans l'article 6(1)(d) de la Loi de certaines circonstances critiques et non d'un «état d'urgence» ... rendant ... «opportun dans l'intérêt public l'exercice, par Sa Majesté, d'un contrôle sur la transmission des messages par l'appareil d'une station radio...».

On peut aussi prétendre que l'article 6(1)(d) de la Loi concerne la censure et le contrôle des signaux et messages par radio. Il suffit pour s'en convaincre de citer l'article 12 de la Loi qui autorise la Couronne à «prendre et ... retenir la possession de toute station de radio et de tout ce qui est nécessaire pour la mettre convenablement en activité», en tout temps. Dans l'article 7(a) du Règlement, il n'est pas seulement question de la censure et du contrôle des signaux et messages par radio mais bien de la prise de contrôle de toute transmission de messages, ce qui revient à dire de tout ce qu'une station peut diffuser.

(L'article 7(a) non modifié était indubitablement *ultra vires*, puisqu'il autorisait la prise de possession de l'appareil d'une station radio, au nom de Sa Majesté, pour utilisation en cas «d'urgence».)

Il est assurément question de censure à l'article 7(c), mais, encore une fois, en cas «d'urgence», et non seulement dans l'une ou l'autre des circonstances dont il est question dans l'article 6(1)(d) de la Loi. L'article 7(d) autorise la fermeture d'une station en cas «d'urgence» et la prise de possession de l'appareil. Ces deux alinéas de l'article 7, bien qu'*ultra vires*, ont été adoptés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1972 et outrepassent la compétence du Comité.



[Text]

Except in order to avoid the payment of compensation as secured by section 12(3) of the Act, section 7(a), (c) and (d) of the Regulations would appear to be redundant in the light of section 12 of the Act, which is cast in the most sweeping terms:

12. (1) Her Majesty may, at any time, assume, and for any length of time retain, possession of any radio station, and of all things necessary to the sufficient working thereof, and may, for the same time, require the exclusive service of the operators and other persons employed in working the same.

(2) The person owning or controlling the station shall give up possession thereof, and the operators and other persons so employed shall, during the time of such possession, diligently and faithfully obey such orders, and transmit and receive such signals, calls and radiograms as they are required to receive and transmit by any duly authorized officer of the Government of Canada.

(3) Where the Minister and the person owning or controlling any radio station taken possession of by the Crown under this section cannot agree as to the compensation to be paid by the Crown for such taking possession, the Minister shall refer the matter to the Exchequer Court of Canada for adjudication and the *Expropriation Act* is, *mutatis mutandis*, applicable for the purpose of determining the amount of the compensation, if any, aforesaid, and the amount of any judgment upon proceedings instituted hereunder is payable out of the Consolidated Revenue Fund. R.S., c. 233, s. 11.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** It is SOR/72-104 under the General Radio Regulations under the Radio Act. And the first point is the definition of station licence and there is a discrepancy between the French and the English text of the definition involved.

Miss Mayrand.

**Miss L. Mayrand (Counsel to the Committee):** It will be pointed out to the people of the department.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** It has been pointed out?

Miss Mayrand: It will.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** It will be pointed out. Thank you.

**The Clerk:** By whom?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** By Counsel. Counsel will point this out.

The second commentary deals with "Section 7 is made by Section 4 of the Schedule". And here we get ourselves into a problem of whether . . .

**Mr. Eglington:** There is a printing correction, Mr. Chairman, the last line of the first page where it reads "by Section 12(d)" and it should be "Section 12(3)".

[Interpretation]

Sans les dispositions visant à éliminer le paiement de l'indemnisation prévue à l'article 12(3) de la Loi, les alinéas (a), (c) et (d) de l'article 7 du Règlement pourraient être considérés comme redondants, puisque l'article 12 de la Loi porte, en termes par trop généraux, ce qui suit:

12. (1) Sa Majesté peut toujours prendre et, pour une période quelconque, retenir la possession de toute station de radio et de tout ce qui est nécessaire pour la mettre convenablement en activité. Elle peut, pendant cette période, requérir les services exclusifs des opérateurs et des autres personnes employées à assurer le fonctionnement de la station.

(2) La personne qui possède ou contrôle la station doit en abandonner la possession et les opérateurs, de même que les autres personnes ainsi employées, doivent, avec diligence et fidélité, pour la durée de cette possession par Sa Majesté, obéir aux ordres de tout fonctionnaire régulièrement autorisé du gouvernement du Canada, et transmettre et recevoir les signaux, appels et radiogrammes qu'il leur demande de recevoir et de transmettre.

(3) Si le Ministre et la personne qui possède ou contrôle une station de radio dont la couronne prend la possession sous le régime du présent article, ne peuvent pas s'entendre quant au chiffre de l'indemnité à payer par la Couronne pour cette prise de possession, le Ministre doit déférer l'affaire à la Cour de l'Échiquier du Canada pour adjudication; la *Loi sur les expropriations* est applicable, *mutatis mutandis*, aux fins de déterminer le chiffre de la susdite indemnité, s'il en est. Le montant de tout jugement sur les procédures intentées en vertu des présentes est payable à même le Fonds du revenu consolidé. S.R., c. 233, art. 11.

**Le coprésident (M. McCleave):** Il s'agit donc du DORS/72-104, Règlement général sur la radio, en vertu de la Loi sur la radio. Le premier paragraphe porte sur la définition de l'expression «licence de station» et d'une différence entre les textes anglais et français de ladite définition.

Mademoiselle Mayrand.

**Mlle L. Mayrand (Conseiller juridique du Comité):** On portera ce fait à l'attention des fonctionnaires du ministère.

**Le coprésident (M. McCleave):** Est-ce que cela a déjà été fait?

Mlle Mayrand: Ça le sera.

**Le coprésident (M. McCleave):** C'est bien, merci.

**Le greffier:** Par qui?

**Le coprésident (M. McCleave):** Par le conseiller juridique.

Le deuxième commentaire traite de l'article 7 tel que modifié par l'article 4 de l'annexe. On aborde ici le problème de . . .

**M. Eglington:** Monsieur le président, à la deuxième ligne du deuxième paragraphe à la page 2, il y a une erreur de frappe; on devrait lire article 12(3) plutôt que article 12(d).

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** This correction has been made in the text that has been printed previously.

• 1125

**Mr. Eglington:** This is an instance of what appears to be an ultra vires section in the provision in the regulations.

The Radio Act, under Section 12, provides for the Crown taking over, for any length of time, possession of a radio station. It also provides

for the censorship and controlling of radio signals and messages in case of actual or apprehended war, rebellion, riot or other emergency;

and the provision in the regulations simply refers to "an emergency in which it is expedient and in the public interest that Her Majesty have control over the transmission of messages".

I suppose what we are in a sense concerned with is the definition to be given to "or other emergency". It seems to relate to certain clearly defined states of affairs and not to an emergency which is in an opinion sufficient to justify taking over transmission of messages. It is also possible that Section 6(1)(d) relates to censorship of messages and not to complete control of the transmission of messages from the station.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Would anybody exercising this power not have to consider the meaning of "emergency" within what is really set out in the Radio Act itself? Would they not be bound to do that? That they just could not come holus bolus and say, "An emergency has arisen and your radio station is now under our control"?

**Mr. Eglington:** Well, it may be that a person or company whose station has been effectively taken over under Section 7 could argue that but, in the meantime, the Crown has assumed control of the station. It is also the opinion of the Minister that an emergency has arisen in which it is expedient and in the public interest that Her Majesty have control"; and that is not what Section 6.1 of the Act says.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** It does not say about take-over, does it?

**Mr. Eglington:** No.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** But it does talk about controlling radio signals and messages.

**Mr. Eglington:** Messages, yes. But it also relates to "actual or apprehended war, rebellion, riot or other emergency"; and "other emergency" must be covered in some way by the pretty precise states that have gone before, all of which have fairly fine definitions.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right, I suppose. So I take it, then, that we draw this exchange to the attention of the instruments officer within—the Department of Communications, would it be?

**Mr. Eglington:** Yes, it will be.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Has anybody any further comment on this particular point?

**Senator Lafond:** I would like to find out what exactly an "other emergency" could be. Could there not be, for example, a potential situation where there is a disaster at sea, 600 miles off Cape Breton, and a private station in Sydney is taken over by the Department of Communications to try to establish some sort of rescue operation?

[Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Cette correction a déjà été apportée.

**M. Eglington:** Voici donc un exemple d'une disposition qui semble être inconstitutionnelle.

L'article 12 de la Loi sur la radio stipule que la Couronne peut prendre, pour une période quelconque, possession d'une station de radio. La loi prévoit d'autre part

... la censure et le contrôle des signaux et messages par radio dans le cas d'une guerre, rébellion, émeute ou autre circonstance critique ...

Or, la disposition pertinente du règlement porte simplement sur «un état d'urgence rendant opportun dans l'intérêt du public l'exercice, par Sa Majesté, d'un contrôle sur la transmission des messages par l'appareil d'une station radio».

Je pense que le problème porte ici sur la définition de «ou autre circonstance critique». Cela semble en effet désigner certaines circonstances critiques clairement décrites et non pas un état d'urgence qui justifie d'office la prise de contrôle de toute transmission de messages. Il est d'autre part possible que l'article 6(1)(d) porte sur la censure des messages et non sur le contrôle total de la transmission des messages de la station.

**Le coprésident (M. McCleave):** Ceux qui jouissent de ce pouvoir ne doivent-ils pas interpréter le terme «état d'urgence» conformément à la Loi sur la radio elle-même? N'y sont-ils pas obligés? Peuvent-ils vraiment déclarer un beau jour un état d'urgence justifiant la prise de contrôle d'une station de radio?

**M. Eglington:** Eh bien, il est possible qu'une personne ou une société dont on a pris le contrôle de la station conformément à l'article 7 invoque cet argument, mais, en attendant, la Couronne en a bel et bien assumé le contrôle. D'autre part c'est le ministre qui décide qu'il existe un état d'urgence rendant «opportun dans l'intérêt du public l'exercice, par Sa Majesté, d'un contrôle»; et ce n'est pas ce que l'on trouve à l'article 6.1 de la loi.

**Le coprésident (M. McCleave):** Il n'y est pas question de prise de contrôle, n'est-ce pas?

**M. Eglington:** Non.

**Le coprésident (M. McCleave):** Mais plutôt de contrôle des signaux et messages par radio.

**M. Eglington:** Oui, mais il précise «le cas d'une guerre, rébellion, émeute ou autre circonstances critique, réelle ou appréhendée»; et «autre circonstance critique» doit d'une façon ou d'une autre être couvert par les cas assez précis susmentionnés dont les définitions sont très claires.

**Le coprésident (M. McCleave):** Bien, je pense que nous allons alors attirer l'attention du responsable des règlements au ministère des Communications, n'est-ce pas?

**M. Eglington:** Oui, certainement.

**Le coprésident (M. McCleave):** Quelqu'un voudrait-il ajouter quelque chose à ce sujet?

**Le sénateur Lafond:** Je voudrais savoir exactement ce que l'on entend par «autre circonstance critique». Ne peut-on envisager par exemple le cas d'une catastrophe en mer, à 600 milles du Cap-Breton, où le ministère des Communications prendrait le contrôle d'une station de Sydney pour essayer de mettre sur pied une forme de manœuvre de secours?



[Text]

**Senator Godfrey:** Does not *ejusdem generis* rule apply?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** That was the question I asked, *sotto voce*.

**Mr. Eglington:** I would think so. It will not come under Section 6. Now, it is possible to assume, under Section 12, complete control at any time of a radio station.

**Senator Godfrey:** I might explain to the nonlegal members that the *ejusdem generis* rule means that the word "emergency" is controlled by the previous words "war, rebellion and riot"; so it must have some relation to war, rebellion or riot in order to constitute "an emergency". And that would have to be a rule of law more than a rule of common sense.

**Mr. Eglington:** But it would be possible to take over the station, for the emergency situation that Senator Lafond has in mind, under Section 12.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Of the Act.

**Mr. Eglington:** Of the Act. But then the Crown would have to pay for the use of the station, under subsection (3); whereas if they proceed under this regulation to take it over, they are not bound to pay.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** When Latin was my second tongue, *ejusdem generis* I translated, very abruptly in my own mind, as: of the same kind or nature.

• 1130

**M. Bécharde:** Monsieur le président, est-ce que vous êtes en train de dire qu'il est mentionné dans les commentaires faits, qu'il ne fait aucun doute que l'article 7(a) tel que modifié est un abus puisqu'il est question dans l'article 6(1)(d) de la Loi, de certaines circonstances critiques et non d'un état d'urgence. Alors des circonstances critiques, dans votre esprit, ne peuvent être considérées comme un état d'urgence? Et c'est en vous basant seulement là-dessus, que vous statuez...

**Mr. Eglington:** I am not sure, perhaps I boggled that, but as far as I can see a critical situation need not be an emergency. I am not sure if that is the point that you raised.

**M. Bécharde:** J'ai tout de même de la difficulté à saisir que ça ne peut être urgent si c'est critique. Cela peut être un état critique ou cela peut être urgent, dites-vous, de toute façon.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you. I take it, then, the regular course will be followed in dealing with the instruments officer in Communications, these comments will be passed along and the, at least, suggestion of counsel that there may be something *ultra vires* in the portion of the regulation drawn to our attention this morning.

The next is Public Service Health Insurance Regulations, SI/75-71 and the Appropriation Act No. 6 of 1960/, which is apparently carried on even unto this day. There are a whole host of statutory instruments, I gather, involved. The commentary of counsel is what is before us this morning.

[Interpretation]

**Le sénateur Godfrey:** N'applique-t-on pas la règle *ejusdem generis*?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est ce que je venais de demander à voix basse.

**M. Eglington:** Si, je pense. Il ne s'agirait pas de l'article 6 mais l'on peut supposer qu'aux termes de l'article 12, on puisse toujours prendre le contrôle total d'une station de radio.

**Le sénateur Godfrey:** J'expliquerais aux non-juristes que la règle *ejusdem generis* signifie que l'expression «circonstance critique» doit être entendue en fonction des termes précédents «guerre, rébellion, émeute»; ainsi, pour qu'il y ait «circonstance critique» il doit y avoir une relation avec la guerre, une rébellion ou une émeute. Et c'est là une règle de droit plus que de bon sens.

**M. Eglington:** Mais aux termes de l'article 12 il serait possible d'assumer le contrôle d'une station dans un cas d'urgence comme celui auquel pensait le sénateur Lafond.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** L'article 12 de la loi?

**M. Eglington:** Oui, mais dans ce cas la Couronne devrait, conformément au paragraphe (3) payer la station qu'elle utilise. Alors que si elle décide de prendre le contrôle en se fondant sur ce règlement, elle n'y est pas tenue.

**Le coprésident (M. McCleave):** Lorsque ma deuxième langue était le latin, chaque fois que j'entendais *ejusdem generis*, je pensais tout de suite à: du même genre ou de même nature.

**Mr. Bécharde:** Mr. Chairman, are you saying following the comments made, that there is no doubt that Section 7(a), as amended, is *ultra vires* since Section 6(1)(d) of the law mentions certain critical circumstances but not a state of emergency. In your mind, critical circumstances are not equated with a state of emergency and that explains your position...

**M. Eglington:** J'ai peut-être causé un peu de confusion mais, à mon avis, une situation critique n'est pas nécessairement urgente. Est-ce l'essentiel de la question que vous avez soulevée?

**Mr. Bécharde:** It is difficult for me to understand that a situation cannot be an emergency if it is critical. You seem to imply that it must be either a critical situation or a state of emergency. It really does not matter.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci. Je conclus que, selon le cours normal des choses, ces observations seront transmises aux responsables des règlements. Notre conseiller juridique a aussi indiqué que la section du règlement étudiée ce matin est peut-être *ultra vires*.

Passons ensuite à l'étude du Règlement sur l'assurance-maladie de la fonction publique, TR/75-71 et la Loi n° 6 de 1960 portant affectation de crédits qui est, dit-on, encore en vigueur aujourd'hui. Plusieurs textes réglementaires se rapportent à ces questions. Nous écouterons les observations de notre avocat.

[Texte]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** May I raise a question, Mr. Co-Chairman? My machinery here is not working properly at all. First of all, when I turned to English I got absolutely nothing. I still get absolutely nothing from English. If I turned, to French I got either English direct from Mr. Eglington, for example, or English translation of what Mr. Bécharde was saying. Now I turn and I get...

**Mr. Bécharde:** Was it English or German?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Absolutely nothing but French, either the French translation or French speech. The English end of this thing is just not working and, as an English-speaking person, I want to protest against this dreadful discrimination against the English-speaking.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** It has been done. May we start again on SI/75-71, the Public Service Health Insurance Regulations amendment? There is a commentary here, and my reference to any number of SOR's arising out of it is completely wrong, we just have the commentary. Is it agreed that we print the commentary? It is so agreed.

SI/75-71

PUBLIC SERVICE HEALTH INSURANCE REGULATIONS, amendment

Appropriation Act No. 6, 1960  
T.B. 737087

December 4, 1975

1. This amendment to the Public Service Health Insurance Regulations is not, in the Privy Council Office's eyes, a statutory instrument (and, hence, not a regulation) because the enabling power, Vote 124, Appropriation Act No. 6, 1960, merely reads:

"... Government's share of medical-surgical insurance premiums (sic)... as the Governor in Council prescribes..."

The Regulations were originally considered to be a "regulation" within the meaning of section 2(1)(b) of the Statutory Instruments Act and were not registered as SOR/72-101. The first five amendments were also treated as regulations and so registered (SOR's 73-24, 73-59, 73-166, 73-283, 73-662). Subsequent amendments have not been so regarded and have been published under SI numbers as documents the publication of which is regarded as being in the public interest (SI's 73-104, 74-39, 74-65, 74-129).

The result is faintly ridiculous. The "Regulations" are made pursuant to a rule making power conferred by Parliament. Even their title, and those of the continuing amendments, proclaims what their true nature ought to be irrespective of the interpretation given to section 2(1)(d) of the Statutory Instruments Act by the Department of Justice. These documents cover a great proportion of the civil servants of the Crown and determine the proportions of premia to be paid by those servants and by the Crown. That they are published merely for public information reflects sadly on the results of the labours of the MacGuigan Committee.

[Interprétation]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur le coprésident, me permettez-vous de poser une question? Le système de son ne fonctionne pas comme il devrait. Tout d'abord, lorsque j'ai écouté l'anglais, je n'entendais absolument rien. De fait, la situation est encore la même. Si j'écoute du côté français, j'entends M. Eglington parler anglais directement ou je reçois la traduction anglaise de ce que dit M. Bécharde. Si je change encore, je reçois...

**M. Bécharde:** Entendez-vous de l'anglais ou de l'allemand?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je n'entendais que du français: de la traduction française ou le discours lui-même. Tout le côté anglais du mécanisme de son est hors service. Comme anglophone, je proteste contre une telle discrimination à l'endroit des gens de ma langue.

**Le coprésident (M. McCleave):** On a fait demander le technicien. Continuons l'étude du TR/75-71 sur la modification du Règlement sur l'assurance-maladie de la fonction publique. On nous a remis des observations sur cette question et je ferais erreur en me référant à d'autres DORS. Êtes-vous d'accord pour que l'on imprime ces observations? D'accord.

TR/75-71

RÈGLEMENT SUR L'ASSURANCE-MALADIE DE LA FONCTION PUBLIQUE, modification

Loi des subsides n° 6 de 1960  
C.T. 737087

Le 4 décembre 1975

1. Cet amendement au Règlement sur l'assurance-maladie de la Fonction publique n'est pas aux yeux du Conseil privé, un texte réglementaire (et, par conséquent pas un règlement) parce que les pouvoirs habilitants du crédit 124 de la Loi des subsides n° 6 de 1960 stipulent simplement:

«... La quote-part de l'État dans les primes d'assurance médico-chirurgicale établies suivant les normes que le gouverneur en conseil prescrit...»

Le Règlement a donc été tout d'abord considéré comme un «règlement» au sens de l'article 2(1)(b) de la Loi sur les textes réglementaires et a été enregistré à nouveau sous le numéro DORS/72-101. Les cinq premiers amendements ont également été considérés comme des règlements et enregistrés comme tels (DORS/73-24, 73-59, 73-166, 73-283, 73-662). Les amendements ultérieurs n'ont pas été considérés comme étant des règlements et ont été publiés sous les numéros TR comme documents dont la publication est considérée comme étant d'intérêt public (TR/73-104, 74-39, 74-65, 74-129).

Le résultat est assez ridicule. Les «Règlements» sont établis conformément à un pouvoir d'édicter des règlements conféré par le Parlement. Même leur titre et ceux des amendements successifs proclament qu'en fait, ils devraient être indépendants de l'interprétation donnée à l'article 2(1)(d) de la Loi sur les textes réglementaires par le ministère de la Justice. Ces documents visent une grande partie des fonctionnaires de la Couronne et déterminent la proportion des primes que ces fonctionnaires et la Couronne doivent payer. Le fait qu'ils ne soient publiés que par souci d'information du public n'est qu'un triste commentaire sur les résultats des travaux du Comité MacGuigan.



[Text]

Your counsel take the view that this present "document" is a statutory instrument and, in the alternative, should they be shewn to be wrong, that it ought to be.

2. At first sight this amending Regulation would appear to have retroactive effect. However, this is apparently not the case. The new bargaining unit (section 13(1)(b) is an amalgamation of the two former bargaining units referred to in section 13(1)(a) (i) & (ii). The contributions to be made by the Crown after 26th May 1975 will continue in the same amount and he in respect of the same employees of the Postmaster General as before.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Two points arise from the commentary. The first one.

**Mr. Eglington:** The first one, Mr. Chairman, is simply ...

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** An age-old matter.

**Mr. Eglington:** ... is simply an illustration of that fairy land, the definition of regulation and statutory instrument.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Just another example of what we have been up against. That issue has to be determined yet, in this and a thousand other senses.

The second point. Mr. Eglington.

**Mr. Eglington:** The second point is purely explanatory. I might say that that provision has been amended again by a statutory instrument, which came in just the other day and which appears to make the whole thing expire on December 6 last. I have an inquiry on foot with the Treasury Board to try to find out what happened to these people after December 6, where they went. It does not affect this particular point, except that it is now revoked.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Well, Mr. Co-Chairman, we can get into ...

• 1135

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The Import Control List. I have quite a bundle of documents here and they are printed herewith. The top one does not seem to have the number on but I think it is SOR—oh, there are several of them—SOR/75-23, SOR/75-109, SOR/75-149, SOR/75-151, SOR/75-153, SOR/75-155, SOR/75-322, SOR/75-286, SOR/75-287,—this sounds like the Parliamentary Secretary to the President of the Privy Council giving out the announcements about questions in the House—SOR/75-369, SOR/74-80, SOR/75-393—let us see, there is something beyond that one. I was so pestered yesterday by various people that I did not get a chance to go through all these things properly. Here we are, SOR/75-39 ...

**Mr. Eglington:** It is 303.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It is 303? Well, there is a, it looks like an SOR/75-393 here.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** There is.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes, there is. And then SOR/74-303, SOR/74-304, SOR/74-481, SOR/73-567, SOR/74-4-5, SOR/75-494. "Here endeth the first lesson". Now, Mr. Counsel, these should all be printed, of course, herewith.

[Interpretation]

Les conseillers pensent que le présent «document» est un texte réglementaire et, si on devait leur démontrer qu'ils ont torts, qu'il devrait l'être.

2. A première vue, ce règlement de modification semble avoir un effet rétroactif. Ce n'est semble-t-il cependant pas le cas. La nouvelle unité de négociation (article 13(1)b)) est un amalgame des deux anciennes unités de négociation mentionnées à l'article 13(1)a)(i) et (ii). Les contributions versées par la Couronne après le 26 mai 1975 continueront d'être les mêmes et d'être versées à l'égard des mêmes employés du ministère des Postes qu'auparavant.

**Le coprésident (M. McCleave):** Deux questions découlent du commentaire. La première.

**M. Eglington:** Monsieur le président, la première question est tout simplement ...

**Le coprésident (M. McCleave):** C'est une vieille histoire.

**M. Eglington:** ... une illustration de cette illusion qu'est la définition de règlements et de textes réglementaires.

**Le coprésident (M. McCleave):** Cela illustre les difficultés que nous rencontrons. Il faut statuer sur cette question et sur mille autres.

La seconde question. Monsieur Eglington.

**M. Eglington:** Le second point est simplement explicatif. Cette disposition a été modifiée à nouveau par un texte réglementaire que j'ai reçu l'autre jour. Si je comprends bien, ce règlement a expiré le 6 décembre dernier. Je fais présentement enquête auprès du Conseil du Trésor pour savoir où sont allées toutes ces personnes après le 6 décembre. Cette modification ne touche pas ce point en particulier, sauf qu'il est maintenant révoqué.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur le coprésident, nous pouvons passer à ...

**Le coprésident (sénateur Forsey):** La liste de marchandises d'importation contrôlée. J'ai sur cette question, un nombre important de documents déjà imprimés. Le premier n'est pas numéroté, mais je pense qu'il s'agit de DORS ... oh, il y en a plusieurs ... DORS/75-23, DORS/75-109, DORS/75-149, DORS/75-151, DORS/75-153, DORS/75-155, DORS/75-322, DORS/75-286, DORS/75-287—je ne fais l'effet du secrétaire parlementaire du président du Conseil privé lorsqu'il annonce des questions à la Chambre, DORS/75-369, DORS/74-80, DORS/75-393—voyons, il y en a d'autres après. J'ai été tellement dérangé hier par des tas de gens que je n'ai pas eu le temps de bien préparer cela. Voilà: DORS/75-39 ...

**M. Eglington:** Non, 303.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Vous voulez dire 303? Eh bien, on dirait pourtant DORS/75-393, ici.

**Le coprésident (M. McCleave):** Effectivement.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui, effectivement. Nous avons ensuite DORS/74-303, DORS/74-304, DORS/74-481, DORS/73-567, DORS/74-5, DORS/75-494. «Ici se termine la première leçon». Maintenant, monsieur le conseiller, tous ces DORS, doivent, bien sûr, être publiés.

[Texte]

## IMPORT CONTROL LIST

Export and Import Permits Act

November 18, 1975

## IMPORT CONTROL LIST AMENDMENTS

The enabling powers for the making and amendment of the Import Control List are as follow:

5. (1) The Governor in Council may establish a list of goods, to be called an Import Control List, including therein any article the import of which he deems it necessary to control for any of the following purposes, namely:

(a) to ensure, in accordance with the needs of Canada, the best possible supply and distribution of an article that is scarce in world markets or is subject to governmental controls in the countries of origin or to allocation by intergovernmental arrangement;

(a.1) to restrict, for the purpose of supporting any action taken under the Farm Products Marketing Agencies Act, the importation in any form of a like article to one produced or marketed in Canada the quantities of which are fixed or determined under that Act;

(b) to implement any action taken under the Agricultural Stabilization Act, the Fisheries Prices Support Act, the Agricultural Products Cooperative Marketing Act, the Agricultural Products Board Act or the Canadian Dairy Commission Act, to support the price of the article or that has the effect of supporting the price of the article; or

(c) to implement an intergovernmental arrangement or commitment;

and where any goods are included in the list for the purpose of ensuring supply or distribution of goods subject to allocation by intergovernmental arrangement or for the purpose of implementing an intergovernmental arrangement or commitment, a statement of the effect or a summary of the arrangement or commitment, if it has not previously been laid before Parliament, shall be laid before Parliament not later than fifteen days after the order of the Governor in Council including those goods in the list is published in the *Canada Gazette* pursuant to the Statutory Instruments Act or, if Parliament is not then sitting, on any of the first fifteen days next thereafter that Parliament is sitting.

5. (2) Where at any time it appears to the satisfaction of the Governor in Council on a report of the Minister made pursuant to

(a) an inquiry made by the Textile and Clothing Board with respect to the importation of any textile and clothing goods within the meaning of the Textile and Clothing Board Act, or

[Interprétation]

## LISTE DE MARCHANDISES D'IMPORTATION CONTRÔLÉE

Loi sur les licences d'exportation et d'importation

Le 18 novembre 1975

## MODIFICATIONS APPORTÉES À LA LISTE DE MARCHANDISES D'IMPORTATION CONTRÔLÉE

Les pouvoirs habilitants pour la rédaction et la modification de la liste de marchandises d'importation contrôlée sont les suivants:

5. (1) Le gouverneur en conseil peut établir une liste de marchandises, appelée liste de marchandises d'importation contrôlée, comprenant tout article dont, à son avis, il est nécessaire de contrôler l'importation pour l'une quelconque des fins suivantes, savoir:

(a) assurer, selon les besoins du Canada, le meilleur approvisionnement et la meilleure distribution possibles d'un article rare sur les marchés mondiaux ou soumis à des régies gouvernementales dans les pays d'origine ou à une répartition par arrangement intergouvernemental;

(a.1) appuyer une mesure prise en vertu de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, en limitant l'importation sous quelque forme d'un article semblable à un article produit ou commercialisé au Canada dont les quantités sont fixées ou déterminées en vertu de cette loi;

(b) mettre à l'exécution toute mesure prise selon la Loi sur la stabilisation des prix agricoles, la Loi sur le soutien des prix des produits de la pêche, la Loi sur la vente coopérative des produits agricoles, la Loi sur l'office des produits agricoles ou la Loi sur la Commission canadienne du lait, ayant pour objet ou pour effet de soutenir le prix de l'article; ou

(c) mettre en œuvre un arrangement ou un engagement intergouvernemental;

et lorsque des marchandises sont incluses dans la liste en vue d'assurer l'approvisionnement ou la distribution de marchandises sujettes à répartition par arrangement intergouvernemental ou pour donner suite à un arrangement ou engagement intergouvernemental, un exposé de l'effet ou un sommaire de l'arrangement ou engagement, s'il n'a pas été antérieurement présenté au Parlement, doit l'être au plus tard quinze jours après que le décret du gouverneur en conseil faisant entrer ces marchandises dans la liste est publié dans la *Gazette du Canada* en application de la Loi sur les textes réglementaires ou, si le Parlement ne siège pas à ce moment-là, l'un des quinze premiers jours où il siège par la suite.

5. (2) Lorsque à un moment quelconque le gouverneur en conseil est convaincu, sur rapport du Ministre établi en application

(a) d'une enquête effectuée par la Commission du textile et du vêtement relativement à l'importation d'articles de textile et d'habillement tels qu'ils sont définis dans la Loi sur la Commission du textile et du vêtement, ou



## [Text]

(b) an inquiry made under section 16.1 of the Anti-Dumping Act by the Anti-Dumping Tribunal in respect of any goods other than textile and clothing goods within the meaning of the Textile and Clothing Board Act

that goods of any kind are being imported or are likely to be imported into Canada at such prices, in such quantities and under such conditions as to cause or threaten serious injury to Canadian producers of like or directly competitive goods, any goods of the same kind may, by order of the Governor in Council, be included on the Import Control List in order to limit the importation of such goods to the extent and for the period that, in the opinion of the Governor in Council, is necessary to prevent or remedy the injury.

6. The Governor in Council may revoke, amend, vary or re-establish any Area Control List, Export Control List or Import Control List.

It has been the practice in amending the Import Control List to recite reliance on section 6 only. While the power or authority to amend or vary (including, one assumes, the power to add to) an Import Control List is expressly conferred by section 6 of the Act, the grounds for doing so must be limited by the Act itself and, thus, by section 5 which specifies the reasons or purposes for which a Control List can be established, and an article included in the List. Consequently, it avails very little to rely simply on section 6, especially as that section appears to add nothing to section 26(4) of the Interpretation Act, which reads:

"Where a power is conferred to make regulations (in the extended sense used in the Interpretation Act), the power shall be construed as including a power, exercisable in the like manner, and subject to the like consent and conditions, if any, to repeal, amend or vary the regulations and make others."

(One assumes, of course, that those in Authority are not being so devious as to suggest that action under section 5(2) would produce a statutory instrument—"by order of the Governor in Council" while action under section 6 would not, since no magic formula is used. The fact is that all the amendments to the Import Control List have, despite reliance on section 6 alone, been registered as regulations and must, therefore, be regarded as statutory instruments.)

So far as concerns an addition to the List on the grounds mentioned in section 5(1)(a) or (c), a recital of that fact would seem to be imperative, otherwise it would not be possible to determine whether or not the concluding words of section 5(1) would apply and laying of the summary of intergovernmental arrangement or commitment is necessary.

SOR/75-23, SOR/75-109, SOR/75-149, SOR/75-151, SOR/75-153, SOR/75-155, SOR/75-322, SOR/75-286, SOR/75-287, SOR/75-369

## [Interpretation]

(b) d'une enquête effectuée en vertu de l'article 16.1 de la Loi antidumping par le Tribunal antidumping relativement à des marchandises autres que les articles de textile et d'habillement définis par la Loi sur la Commission du textile et du vêtement

que des marchandises de tout genre sont importées ou seront vraisemblablement importées au Canada à des prix, en quantités et dans des conditions portant ou menaçant de porter un préjudice sérieux aux producteurs canadiens de marchandises semblables ou directement concurrentes, toutes marchandises du même genre peuvent, par décret du gouverneur en conseil, être incluses dans la liste de marchandises dans la mesure et pour la période nécessaires, de l'avis du gouverneur en conseil, pour empêcher ce préjudice ou y remédier.

6. Le gouverneur en conseil peut révoquer, modifier, changer ou rétablir toute liste de pays visés par contrôle, liste de marchandises d'exportation contrôlée ou liste de marchandises d'importation contrôlée.

Il a été d'usage de modifier la liste de marchandises d'importation contrôlée en ne citant qu'un lien de dépendance avec l'article 6. Bien que le pouvoir ou l'autorité de modifier ou de changer (y compris, on le présume, celui de compléter une liste de marchandises d'importation contrôlée, soit expressément conféré par l'article 6 de la Loi, les raisons doivent en être limitées par la Loi elle-même, et, par conséquent, par l'article 5, qui expose les raisons ou les buts de l'établissement d'une liste de marchandises d'importation contrôlée et un article compris dans la liste. Par conséquent, il est fort peu utile de se conformer simplement à l'article 6, surtout que cet article semble n'ajouter rien à l'article 26(4) de la Loi d'interprétation, qui se lit comme suit:

«Lorsque le pouvoir d'établir des règlements est conféré, il doit s'interpréter comme renfermant le pouvoir de les abroger, modifier ou changer et d'en édicter d'autres, ce pouvoir devant s'exercer de la même manière et sous réserve des mêmes consentement et conditions, s'il en est.»

(On présume, bien sûr, que ceux qui sont investis des pouvoirs n'auront pas l'esprit assez mal tourné pour prétendre qu'une mesure conforme à l'article 5(2) donnerait un texte réglementaire.—«par décret du gouverneur en conseil» tandis qu'une mesure prise en vertu de l'article 6 n'aurait pas cet effet puisqu'aucune formule magique n'est utilisée. Le fait est que toutes les modifications apportées à la liste de marchandises d'importation contrôlée ont été, malgré qu'elles aient été établies en vertu de l'article 6 uniquement, enregistrées comme règlements et doivent, par conséquent, être considérées comme des textes réglementaires.)

Pour ce qui est d'une addition à la liste, pour un des motifs mentionnés dans l'article 5(1)(a) ou (c) la mention semblerait en être impérative, sinon il ne serait pas possible de déterminer si, oui ou non, les derniers termes de l'article 5(1) s'appliquent et si la présentation d'un résumé de l'accord ou de l'engagement inter-gouvernemental est nécessaire.

DORS/75-23, DORS/75-109, DORS/75-149, DORS/75-151, DORS/75-153, DORS/75-155, DORS/75-322, DORS/75-286, DORS/75-287, DORS/75-369

## [Texte]

Each of these amendments, as the recitals of facts in each case shews, flows from section 5(2)(a). Despite reliance on section 6, the operative enabling power would really seem to be the words "... any goods of the same kind may, by order of the Governor in Council, be included on the Import Control List ..." contained in section 5(2).

## SOR/74-80

This amendment would seem capable of reference only to section 5(1)(a) or (c). Without recital of the relevant paragraph, it is impossible to determine the validity of the addition or whether or not laying was necessary under the concluding phrases of section 5(1).

## SOR/75-393

It is difficult to see how "specimens of species of endangered wild fauna or flora or by products of such specimens" can come within section 5 of the Act at all unless

- (a) they are articles scarce in world markets [section 5(1)(a)] or
- (b) they are articles subject to governmental controls in the countries of origin [section 5(1)(a)] or
- (c) they are subject to allocation by intergovernmental arrangement [section 5(1)(a)] or
- (d) they are included in the Import Control List to implement an intergovernmental arrangement or commitment. [section 5(1)(c)]

In either of cases (c) or (d), laying of a statement as to the arrangement or commitment is required under section 5(1). Without a recital of the relevant authority it is impossible to determine whether or not laying is necessary.

## SOR/74-303

The enabling power here relied upon must be section 5(1)(a.1):

"to restrict, for the purpose of supporting any action taken under the Farm Products Marketing Agencies Act, the importation in any form of a like article to one produced or marketed in Canada the quantities of which are fixed or determined under that Act."

The recitals to this Order are not in conformity with section 5. The first recital is irrelevant. The second speaks of "*instituting import controls on eggs*" while section 5(1)(a.1) speaks of "*restricting the importation*" of goods. The two phrases may well amount to the same thing but nothing is lost by using the precise wording. The second recital avers that the Order is made "in support of the Farms Products Marketing Agencies Act" while section 5(1)(a.1) uses the words "supporting any action taken under the Farm Products Marketing Agencies Act" and restricts the operation of the power to like articles to those "produced or marketed in Canada the quantities of which are fixed or determined under that Act". To support an Act, apart from the grammatical absurdity, may not necessarily be the same thing as supporting action taken under it. Further, the Order should disclose on its face that action has been taken under the Act and that either the production or the marketing of eggs has been limited by the fixing or determining of quantities under the Act.

## [Interprétation]

Chacune de ces modifications, comme l'a démontré les préambules dans chaque cas, découle de l'article 5(1)(a) ou (c). Malgré la dépendance de l'article 6, le pouvoir habilitant opérationnel semblerait se trouver dans les termes «toutes marchandises du même genre peuvent, par décret du gouverneur en conseil, être incluses dans la liste de marchandises ...» contenus dans l'article 5(2).

## DORS/74-80

Cette modification ne pourrait se rapporter qu'à l'article 5(1)(a) ou (c). Sans la mention du paragraphe pertinent, il est impossible de déterminer la validité de l'addition ou de savoir si la présentation était ou non nécessaire, en vertu des derniers termes de l'article 5(1).

## DORS/75-393

Il est difficile de voir comment «les spécimens des espèces de faune et flore sauvages menacées d'extinction ou de sous-produits de tels spécimens» peuvent entrer dans l'article 5 de la Loi à moins

- (a) qu'ils ne soient des articles rares sur les marchés mondiaux [article 5(1)(a)] ou
- (b) qu'ils soient des articles soumis à des contrôles gouvernementaux dans le pays d'origine [article 5(1)(a)] ou
- (c) qu'ils soient soumis à une indemnisation au moyen d'un accord inter-gouvernemental [article 5(1)(a)] ou qu'ils soient inclus dans la liste de marchandises d'importation contrôlée pour mettre en œuvre un accord ou un engagement inter-gouvernemental [article 5(1)(c)]

En c) ou en d), la soumission d'une déclaration relative à un accord ou à un engagement est exigée, aux termes de l'article 5(1). Sans une déclaration de l'autorité pertinente, il est impossible de déterminer si la soumission est nécessaire ou non.

## DORS/73-303

Le pouvoir habilitant doit être ici l'article 5(1)a.1), qui se lit comme suit:

«appuyer une mesure prise en vertu de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme, en limitant l'importation sous quelque forme d'un article semblable à un article produit ou commercialisé au Canada dont les quantités sont fixées ou déterminées en vertu de cette loi.»

Le préambule de ce décret n'est pas conforme à l'article 5. Le premier paragraphe n'est pas pertinent. Le deuxième parle «d'établir l'importation contrôlée des œufs» tandis que 5(1)a.1) parle de «limiter l'importation» des produits. Les deux expressions peuvent s'équivaloir, mais on ne perd rien à utiliser le langage approprié. Le deuxième paragraphe soutient que le décret est fait «à l'appui de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme», tandis que l'article 5(1)a.1) utilise l'expression «appuyer une mesure prise en vertu de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme» et restreint l'opération du pouvoir à un article semblable à un article «produit ou commercialisé au Canada dont les quantités sont fixées ou déterminées en vertu de cette Loi». Appuyer une Loi, sans tenir compte de l'absurdité grammaticale, peut ne pas être nécessairement la même chose qu'appuyer une mesure prise en vertu de cette Loi. De plus, les décrets devraient révéler que l'action a été prise en vertu de la Loi et que, soit la production, soit la commercialisation des œufs a été limitée, en fixant ou déterminant des quantités en vertu de la Loi.



[Text]

Finally, the second recital uses the words "... it is necessary for the Government". The Export and Import Permits Act is quite explicit: action can be taken under section 5 only when the Governor in Council deems it necessary to control imports for one of the specified purposes. Neither common usage nor the Interpretation Act gives a precise meaning to the word "Government", which may connote something narrower, wider or other than the Governor in Council.

See also SOR/74-304, which amends the Import Control List by adding "Turkeys".

SOR/74-304

The comments under SOR/74-303 apply equally in this instance.

SOR/74-481

In this instance the real enabling power is clearly to be taken to be section 5(1)(b)—"*to implement any action taken under the Agricultural Stabilization Act to support the price of the article or that has the effect of supporting the price of the article*". The recitals in this case are curious. The first paragraph says that "the Government" (that phrase again!) has indicated that action *will* be taken." This recital is inadequate to justify use of section 5(1)(b). First, the Act speaks of action *taken* (past tense). Secondly, it is nowhere recited that the introduction of quotas has as its object the support of the price of "live cattle over 700 pounds for slaughter within 90 days and beef and veal in fresh and fresh frozen form". The second paragraph simply recites the necessity of instituting import controls to implement action taken under the Agricultural Stabilization Act. That action is nowhere described or specified.

SOR/73-567, SOR/74-5, SOR/75-494

Each of these Regulations is merely a revocation of an item on the Import Control List and is properly made under section 6 of the Act.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mr. Eglington, and Miss Mayrand, have you something to offer us on this in the way of further elucidation or summary?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Could I just ask, to help the record—the first part of the commentary, I take it, is from the act itself?

**Mr. Eglington:** Yes. The Export and Import Permits Act.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes, that is mentioned at the top here, the Export and Import Permits Act.

**Mr. Eglington:** This morning, Miss Mayrand said to me that I should summarize this in speaking to it. I do not know, however, that that is possible. There is, in fact, a series of matters scattered through the comments and it may be best to go through them. The first paragraph was an attempt to set out the scheme as the act relates to the import control list and just what is done under it. The question arises as to amending that. Now, the enabling power that is often cited to be Section 6 permits the Governor in Council to

[Interpretation]

Enfin, le deuxième paragraphe utilise les termes «... et Vue Que le gouvernement est obligé». La Loi sur les licences d'exportation ou d'importation est tout à fait explicite: une mesure ne peut être prise en vertu de l'article 5 que si le gouverneur en conseil le juge nécessaire pour contrôler les importations dans l'un des buts spécifiés. Ni l'usage courant ni la Loi d'interprétation ne donnent au terme «gouvernement» une signification précise qui pourrait signifier quelque chose de plus étroit, de plus vaste ou autre chose que le gouverneur en conseil.

Voir également DORS/74-304, qui modifie la liste de marchandises d'importation contrôlé en ajoutant «les dindes».

DORS/74-304

Les commentaires faits pour DORS/74-303 valent également ici.

DORS/74-481

Dans ce cas, le réel pouvoir habilitant doit nettement se rapporter à l'article 5(1)(b)—«mettre à exécution toute mesure prise selon la Loi sur la stabilisation des prix agricoles, ayant pour objet ou pour effet de soutenir le prix de l'article. Le préambule dans ce cas est curieux. Le premier paragraphe dit que «le gouvernement» (cette expression à nouveau!) a fait savoir qu'à compter du 12 août 1974 il prendra... des mesures». Cette déclaration ne suffit pas pour justifier l'utilisation de l'article 5(1)(b). D'abord, la Loi parle d'une mesure prise—(temps passé). Deuxièmement, il n'est nulle part cité que l'introduction de quotas ait pour objet de soutenir le prix «des bovins sur pied, pesant plus de 700 livres et destinés à l'abattoir dans les 90 jours... et des importations de bœuf et de veau frais ou congelés». Le deuxième paragraphe mentionne simplement la nécessité d'instituer des contrôles d'importation pour mettre en vigueur la mesure prise en vertu de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles cette mesure n'est nulle part décrite ni spécifiée.

S/73-567, DORS/74-5, DORS/75-494

Chacun de ces règlements n'est qu'une abrogation d'un article de la liste de marchandises d'importation contrôlée et est correctement rédigé conformément à l'article 6 de la Loi.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur Eglington et mademoiselle Mayrand, avez-vous quelque chose à ajouter, des éclaircissements ou un résumé?

**Le coprésident (M. McCleave):** Une précision, la première partie du commentaire est tirée de la loi proprement dite, n'est-ce pas?

**M. Eglington:** Oui, de la Loi sur les permis d'exportation et d'importation.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui, cette loi est d'ailleurs citée en haut de la page.

**M. Eglington:** Ce matin, M<sup>lle</sup> Mayrand m'a dit que je devrais faire un résumé de ces observations. Pourtant, je ne sais pas si cela est possible. Ces observations portent sur une série de sujets qu'il vaudrait peut-être mieux parcourir les uns après les autres. Dans le premier paragraphe, on essaie d'établir un lien entre la liste de contrôle des importations et ce qu'elle permet de faire. La question se pose de savoir s'il convient de modifier ces dispositions. D'autre part, le pouvoir juridique qu'on dit souvent contenu dans l'article 6 permet au gouverneur en conseil de:

## [Texte]

revoke, amend, vary or re-establish any Area Control List, Export Control List or Import Control List.

But it does not really help matters much to rely simply on Section 6 because only those things that are mentioned in Section 5 can lawfully appear on a control list. At least to the extent that a matter is added, of course, it falls under Section 5(1)(a) or Section 5(1)(c), it is necessary to recite that fact. Of course, there is a requirement that in some instances the intergovernmental arrangement or commitment should be laid before Parliament and there is no way of checking that that has been done unless the provision has been recited.

As to SOR/75-393, this was the one about endangered species. I set out the possible grounds under which they could be added to the list and if they fall under either Section 5(1)(c) or (d) then again they would have had to be tabled with the relevant agreement. One does not know whether one should look for that or not.

Then we come to SOR/74-303 which is the first of the ones relating to agricultural commodities and my comments there consist of a criticism of the recitals, various particulars. And as to SOR/74-481 there is the question of what seems to be the ground for doing exactly what is proposed, or was then proposed, rather than action that had been taken under the Agricultural Stabilization Act.

• 1140

I am not sure that in this particular instance anything exceptional needs to be done, except to draw it to the attention of the Department of Industry, Trade and Commerce for review of the criticisms, and the suggestion that perhaps in drawing up these things in the future they specify the enabling power precisely, and that they redraw their recitals to the regulations made under Section 5(1)(a.1) in such a fashion as to conform to the statute and make it plain that the reason for putting the matter on the list does fall squarely within subparagraph 8.1.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I take it we turn then to the Export Control List amendments and the commentary of Counsel, which lists some 11 different statutory instruments that are being considered. So I will not read off the list. Printed herewith.

## EXPORT CONTROL LIST, amendment

Export and Import Permits Act

November 18, 1975

## EXPORT CONTROL LIST and amendments

The enabling power is as follows:

"3. The Governor in Council may establish a list of goods, to be called an Export Control List, including therein any article the export of which he deems it necessary to control for any of the following purposes, namely:

## [Interprétation]

révoquer, modifier, changer ou rétablir toute liste de pays visés par contrôle, liste de marchandises d'exportation contrôlée ou liste de marchandises d'importation contrôlée.

Mais en fait, l'article 6 n'arrange pas tellement les choses puisque seuls les produits mentionnés à l'article 5 peuvent légalement être portés sur une liste de contrôle. Dans la mesure, du moins, où un produit est porté sur la liste, il relève de l'article 5(1)(a) ou de l'article 5(1)(c), il faut le préciser. Bien sûr, dans certains cas, des dispositions ou engagements intergouvernementaux doivent être soumis au Parlement et rien ne permet de s'assurer que cela a été fait à moins que ces dispositions n'aient été citées.

Quant au DORS/75-393, il porte sur les espèces menacées. J'ai expliqué dans quelles conditions elles pouvaient faire partie de la liste et, si elles relèvent de l'article 5(1)(c) ou (d), ici encore, il deviendrait inutile de les déposer avec le document d'accord. Nous ne sommes pas certains que cela doive être modifié.

Nous arrivons maintenant au DORS/75-303, c'est le premier article relatif aux produits agricoles, et dans ce cas, je fais la critique de l'énoncé et de différents détails. Dans le document DORS/75-481, il est question de ce qui semble être la raison de faire exactement ce qui est proposé, ou était proposé, plutôt que des mesures qui ont été prises conformément à la Loi sur la stabilisation des prix agricoles.

Je ne suis pas certain, dans ce cas, qu'il soit nécessaire de faire quelque chose d'exceptionnel, sauf de le porter à l'attention du ministère de l'Industrie et du Commerce pour qu'il examine les critiques. On pourrait suggérer qu'à l'avenir, lors de la rédaction de ce genre de document, on précise le pouvoir habilitant et qu'on élimine cette citation des règlements à l'article 5(1) a.1) de manière à se conformer à la loi. Il faudrait préciser que la raison pour laquelle cette question figure à la liste, c'est qu'elle fait véritablement partie du paragraphe 8.1.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je suppose que nous passons maintenant à la Liste de marchandises d'exportation contrôlée et modifications et aux commentaires du conseiller, qui énumère les quelque 11 textes réglementaires différents étudiés. Je n'en donnerai pas la liste, elle est imprimée ci-après.

## LISTE DE MARCHANDISES D'EXPORTATION CONTRÔLÉE

Loi sur les licences d'exportation et d'importation

Le 18 novembre 1975

## LISTE DE MARCHANDISES D'EXPORTATION CONTRÔLÉE ET MODIFICATIONS

Le pouvoir habilitant se lit comme suit:

3. Le gouverneur en conseil peut établir une liste de marchandises, appelée «liste de marchandises d'exportations contrôlée», comprenant tout article dont, à son avis, il est nécessaire de contrôler l'exportation pour l'une quelconque des fins suivantes, savoir:



## [Text]

(a) to ensure that arms, ammunition, implements or munitions of war, naval, army or air stores or any article deemed capable of being converted thereinto or made useful in the production thereof or otherwise having a strategic nature or value will not be made available to any destination wherein their use might be detrimental to the security of Canada;

(a.1) to ensure that any action taken to promote the further processing in Canada of a natural resource that is produced in Canada is not rendered ineffective by reason of the unrestricted exportation of that natural resource;

(a.2) to limit or keep under surveillance the export of any raw or processed material that is produced in Canada in circumstances of surplus supply and depressed prices and that is not a produce of agriculture;

(b) to implement an intergovernmental arrangement or commitment; or

(c) to ensure that there is an adequate supply and distribution of such article in Canada for defence or other needs.

6. The Governor in Council may revoke, amend, vary or re-establish any Area Control List, *Export Control List* or *Import Control List*."

As with the Import Control List amendments, the real power of the Governor in Council to *add* to the Export Control List does not stem from section 6, but rather from section 3 which governs what items may appear on the List. Nonetheless, the List has been often amended and the amendments have always recited section 6 even when what was being done was to add to the List.

SOR/75-395

This would appear to be the counterpart of SOR/75-393 (Import Control List amendment). It would appear also to be referable only to section 3(b) or perhaps section 3(c).

In this instance (*pace* in the case of the Import Control List amendments) reliance is not placed solely on section 6. However, the actual head of power within section 3 is not disclosed and one is as much in the dark as if section 3 were omitted altogether.

SOR/74-383

In Article 2, last line, "i.e." in the English text is translated as "par exemple". The French text should read "c'est-à-dire". In the English text the phrase "except data available to the public" is qualified and restricted by "i.e. in published books and periodicals", while the French text suggests that published books and periodicals are an example of what is considered "data available to the public". Thus, the French text has a wider meaning.

## [Interpretation]

a) s'assurer que des armes, des munitions, ou du matériel ou des armements de guerre, des approvisionnements navals, des approvisionnementnements de l'armée ou de l'Air, ou des articles jugés susceptibles d'être transformés en l'un des susdits ou de pouvoir servir à leur production, ou ayant autrement une nature ou valeur stratégique, ne seront pas rendus disponibles à une destination où leur emploi pourrait être préjudiciable à la sécurité du Canada;

«a.1) s'assurer que toute mesure prise pour favoriser le traitement supplémentaire au Canada d'une ressource naturelle qui y est produite ne devienne pas inopérante du fait de l'exportation sans restriction de cette ressource naturelle;

a.2) limiter les exportations de matières premières ou transformées d'origine canadienne, ou en conserver le contrôle, lorsqu'il y a surproduction et chute des cours et qu'il ne s'agit pas d'un produit agricole;»

b) mettre en œuvre un arrangement ou un engagement intergouvernemental; ou

c) s'assurer d'un approvisionnement et d'une distribution de cet article au Canada suffisant aux besoins de la défense ou autres. 1953-54, c. 27, art. 3.

6. Le gouverneur en conseil peut révoquer, modifier, changer ou rétablir toute liste de pays visés par contrôle, liste de marchandises d'exportation contrôlée ou liste de marchandises d'importation contrôlée. 1953-54, c. 27, art. 6.

Pour ce qui est des modifications de la liste de marchandises d'exportation contrôlée, le pouvoir réel du gouverneur en conseil d'*ajouter* des articles à cette liste ne découle pas de l'article 6 mais plutôt de l'article 3 qui concerne les articles qui peuvent figurer sur cette liste. Néanmoins, cette liste a été souvent modifiée et, dans ces modifications, on a toujours cité l'article 6 même lorsqu'il s'agissait d'additions à cette liste.

DORS/75-395

Il s'agirait ici de la contre-partie du DORS/75-393 (Liste de marchandises d'importation contrôlée—Modification). Il semblerait également que le pouvoir habilitant dans ce cas soit uniquement le paragraphe 3(b) ou peut-être le paragraphe 3(c).

Dans ce cas (contrairement aux modifications de la liste de marchandises d'importation contrôlée) on ne se réfère pas uniquement à l'article 6. Toutefois, le véritable pouvoir habilitant de l'article 3 n'est pas mentionné et le mystère demeure aussi complet que si l'article 3 avait été complètement omis.

DORS/74-383

A la dernière ligne de l'article 2, «i.e.» dans le texte anglais est traduit par «par exemple». On devrait plutôt lire dans le texte français «c'est-à-dire». Selon la version anglaise, l'expression «except data available to the public» est qualifiée et restreinte par «i.e. in published books and periodicals» alors que la version française laisse entendre que les livres ou périodiques publiés constituent un exemple de ce qui est considéré comme des «données mises de façon générale à la disposition du public». Ainsi, la version française a une signification plus vaste.

[Texte]

SOR/73-253

If one assumes that the words “or other needs” in section 3(c) of the Act are not limited by the word “defence” which immediately precedes them, then groups 1 and 2 in Schedule “A” of this Regulation would appear to be justifiable for as a matter of general knowledge the items listed have recently been in short supply in Canada. If the words “or other needs” are limited by the consideration of defence it is a little difficult to see the nexus between groups 1 and 2 and the Act.

Items 9001, 9002 and 10002 (groups 9 and 10, last page of list) appear to be unrelated to the Act, however it is interpreted, for they would appear to have been included for purposes of trade policy or bureaucratic convenience. It may be that the export ban is related to an intergovernmental arrangement or commitment, but, if so, it would be helpful if this were recited. It could be, also, that item 10002 is unobjectionable if one assumes that any goods despatched to an undisclosed destination are goods necessary to the security of the realm. It is more likely that any such goods are likely to be munitions of war ultimately destined for some sensitive part of the world. Such an export control can not be justified under section 3(a) unless something more specific is said. Secrecy does not necessarily imply guilt or involvement in the arms trade.

SOR/74-296

This amendment does nothing to change the nature of paragraph 9002 commented upon under SOR/73-253.

SOR/74-673

As a matter of general knowledge the subjects of this amendment were in short supply. However, no head of power under section 3 of the Act is relied on. Item No. 1022 was revoked by SOR/75-500.

SOR/74-275

Again, a matter notoriously in short supply.

This amendment came into effect before registration but the terms of section 9 of the Statutory Instruments Act have been complied with.

SOR/73-658

No comment.

SOR/73-457, SOR/73-458

Although no head of power in section 3 is recited, the products listed in the new items 1019 and 1020 were notoriously in short supply at the time.

These amendments came into force on the day on which they were registered. Pursuant to section 11(2) of the Statutory Instruments Act no-one could be prosecuted for illegal export until publication in the Gazette unless it were proved that reasonable steps had been taken to bring the purport of the amendment to those who would be likely to export the products contained in items 1019 and 1020.

[Interprétation]

DORS/73-253

Si l'on suppose que l'expression «ou autres» au paragraphe 3(c) de la Loi n'est pas limité par les mots «aux besoins de la défense» qui la précèdent immédiatement, la mention des groupes 1 et 2 à l'Annexe A de ce règlement semblerait justifiable, puisqu'il est reconnu de façon générale que les articles qui composent cette liste étaient récemment difficiles à trouver au Canada. Si l'expression «ou autres» est limitée par les besoins de la défense, il est quelque peu difficile de saisir le lien qui existe entre les groupes 1 et 2 de la Loi.

Les articles 9,001, 9,002 et 10,002 (groupes 9 et 10, dernière page de la liste) semblent ne pas avoir de rapport avec la Loi, quelle que soit l'interprétation retenue, parce qu'il semble qu'ils aient été inclus pour des raisons de politique commerciale ou de bureaucratie. Il se peut que l'interdiction d'exporter soit liée à un accord ou un engagement intergouvernemental mais s'il en est ainsi, il serait utile d'en faire mention. Il se peut également que l'article 10,002 ne puisse être discutable si l'on suppose que toute marchandise expédiée vers une destination inconnue est essentielle à la sécurité du pays. Il est plus plausible que ces marchandises soient en réalité des munitions de guerre expédiées dans des régions instables du monde. Ce contrôle des exportations ne peut être justifié par le paragraphe 3(a) à moins qu'on ne fournisse des précisions additionnelles. Secret n'est pas forcément synonyme de culpabilité ou de participation au commerce des armes.

DORS/74-296

Cette modification ne change en rien la nature du paragraphe 9,002 commenté sous le titre DORS/73-253.

DORS/74-673

Il est admis de façon générale que nous avons connu une pénurie des produits qui font l'objet de cette modification. Toutefois, il n'est pas fait mention d'un pouvoir habilitant conféré par l'article 3. L'article 1,022 a été révoqué par le DORS/75-500.

DORS/74-275

Encore une fois, il s'agit d'un produit dont il y a pénurie.

Cette modification est entrée en vigueur avant l'enregistrement du texte réglementaire mais les dispositions de l'article 9 de la Loi sur les textes réglementaires ont été respectées.

DORS/73-658

Aucun commentaire.

DORS/73-457, DORS/73-458

Même si l'on ne fait pas mention du pouvoir habilitant conféré par l'article 3, c'est un fait qu'il y avait pénurie des produits mentionnés aux articles 1019 et 1020.

Ces modifications sont entrées en vigueur le jour où elles ont été enregistrées. Conformément à l'article 11(2) de la Loi sur les textes réglementaires, personne ne peut être poursuivi pour exportation illégale avant publication de la modification dans la Gazette, à moins qu'il ne soit prouvé que des mesures raisonnables ont été prises pour faire connaître le contenu de la modification à ceux qui sont susceptibles d'exporter les produits mentionnés aux articles 1019 et 1020.



[Text]  
SOR/74-639

This amendment was before the Committee on 30th January and 10th April of this year in connection with a discrepancy in the French version of the note to Item 3522. The Ministry of Industry, Trade and Commerce promised to correct the discrepancy when next preparing a new Export Control List in the summer of 1975. To date no new List has appeared. The opportunity to carry out the correction when last amending the List was not taken (SOR/75-395, 3rd July 1975 and SOR/75-500, 6th August 1975).

SOR/73-396 and SOR/73-371

No head of power from section 3 is recited in either case. The reason for the addition to the List is not, therefore, obvious. Some of the items mentioned were notoriously scarce at the time.

SOR/73-256

No comment.

SOR/75-500

One is left to assume that the items in the new 1021 are still in short supply.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Eglington and Miss Mayrand have again made the point that the real power of the Governor in Council to add to the list does not stem from Section 6 but from the section which sets up the items that may appear on the list. That point has already been scouted, so we turn then to the points made under the particular statutory instruments starting with, at the top of page 2 of your commentary, SOR/75-395.

**Mr. Eglington:** The first two, I think, Mr. Chairman, can simply be drawn to the attention of Industry, Trade and Commerce. The second would appear to be one of those small typographical or printing errors which in fact does affect the meaning.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right. Then we have SOR/73-253.

**Mr. Eglington:** In this instance, the items added to the list do not appear to be referable to the enabling power. Perhaps the sensible course is to inquire of Industry, Trade and Commerce why they were put there and how they justify their inclusion in the list.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** This will be asked of them.

SOR/74-296, which follows up the point you have just made.

SOR/74-673.

**Mr. Eglington:** In these next several situations the reason for including the item on the list is not recited. They appear to have been commodities that were at the time notoriously in short supply.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** SOR/73-457 and 458. Again the same point is made about them.

[Interpretation]  
DORS/74-639

Cette modification a été présentée au Comité le 30 janvier et le 10 avril de cette année parce qu'il y a différence entre la version française et la version anglaise dans la note qui accompagne l'article 3522. Le ministre de l'Industrie et du Commerce a promis de remédier à cette situation lorsqu'il préparera, à l'été de 1975, une nouvelle liste des marchandises d'exportation contrôlée. Jusqu'à présent, aucune nouvelle liste n'est parue. On n'a pas profité des dernières modifications de la liste pour corriger l'erreur (DORS/75-395, 3 juillet 1975 et DORS/75-500 6 août 1975).

DORS/73-396, DORS/73-371

Dans aucun des cas, on ne cite le pouvoir habilitant de l'article 3. La raison qui motive l'addition à la liste n'est donc pas évidente. Il est bien connu que certains des produits mentionnés étaient rares à cette époque.

DORS/73-256

Aucun commentaire.

DORS/75-500

On peut être porté à croire que les produits mentionnés dans le nouvel article 1021 sont encore rares.

**Le coprésident (M. McCleave):** M. Eglington et M<sup>lle</sup> Mayrand ont de nouveau expliqué que le pouvoir réel du gouverneur en conseil d'ajouter des articles à cette liste ne découle pas de l'article 6, mais plutôt de l'article 3 qui concerne les articles qui peuvent figurer sur cette liste. Cette question a déjà été reconnue; par conséquent, nous passons à celles qui ont été soulevées dans les textes réglementaires, en commençant au haut de la page 2 des remarques, par le document DORS/75-395.

**M. Eglington:** Les deux premiers documents, monsieur le président, ne font qu'attirer l'attention du ministère de l'Industrie et du Commerce. Le second ne semble être qu'une erreur de typographie ou d'impression sans importance, qui n'affecte en rien le sens.

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien. Passons au document DORS/73-253.

**M. Eglington:** Dans ce cas, les articles ajoutés à la liste ne semblent pas se rapporter au pouvoir habilitant. Peut-être que le meilleur moyen de procéder serait de demander au ministère de l'Industrie et du Commerce pourquoi ces articles figurent à la liste, et comment on peut en justifier l'inclusion.

**Le coprésident (M. McCleave):** C'est ce que nous ferons.

Le document DORS/74-296 fait suite à cette question que vous venez de soulever.

DORS/74-673.

**M. Eglington:** Dans les quelques autres situations qui suivent, la raison de l'inclusion de l'article à la liste n'est pas mentionnée. Il semble que ces articles concernent des produits qui, à un moment donné, sont devenus très rares.

**Le coprésident (M. McCleave):** DORS/73-457 et 458. Le même problème se pose.

[Texte]

SOR/74-639.

**Mr. Eglington:** I have reminded Industry, Trade and Commerce that they are undertaking to amend the item.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** To catch up with the discrepancy pointed out in this Committee earlier.

SOR/73-396 and 73-371, a lack of recital. But you rely on common knowledge that some of the items mentioned were notoriously scarce at the time.

SOR/73-256, without comment, and SOR/75-500, which is the last one we have, it is dealing with "Beef and veal carcasses, or cuts, bone in or boneless, fresh, chilled or frozen. (*United States*)". Just trying to keep them at home?

• 1145

**Mr. Eglington:** Yes, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I hope that Mrs. Plumptre was able to keep the prices down when they were kept at home.

Thank you. All right, Mr. Co-Chairman.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The next one appears to be—have we disposed of this, gentlemen?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** This is where we go next.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** General Export Permit under the Export and Imports Permits Act, a series of documents which should, I think, be printed herewith with the comments of Counsel.

## GENERAL EXPORT PERMIT

Export and Import Permits Act

November 18, 1975

GENERAL EXPORT PERMITS, their Issuance, Amendment and Revocation

### 1. The Export and Import Permits Act

(i) The Governor in Council may establish and amend and revoke the Export Control List. Sections 3 and 6.

(ii) The Minister may issue "to any resident of Canada" an export permit in respect of goods on the Export Control List. Section 7.

This seems to have been interpreted as being confined to the issuance of individual permits, and not general permits enabling all Canadians to export goods on the Export Control List. If any such individual permits have been issued since 1st January 1972, they have not been regarded as statutory instruments the publication of which is required in the Gazette.

(iii) The Minister may "amend, suspend, cancel or re-instate any permit... issued or granted under this Act". Section 10. Although this section does not include the phrase "granted under this Act or the Regulations", it seems to have been construed as applying equally to general permits issued under the Regulations.

[Interprétation]

DORS/74-639.

**M. Eglington:** J'ai rappelé au ministère de l'Industrie et du Commerce qu'il avait promis de remédier à la situation.

**Le coprésident (M. McCleave):** Afin de corriger l'irrégularité qui a été soulevée précédemment au Comité.

DORS/73-396 et DORS/73-371, il n'y a pas de citation. C'était bien connu à l'époque, toutefois, que certains des articles mentionnés étaient très rares.

DORS/73-256, sans amendement et DORS/75-500, le dernier règlement que nous ayons se rapportant à «Carcasses de bœuf ou de veau, ou tranches, désossées ou non désossées, fraîches, réfrigérées ou congelées (États-Unis)». Il s'agit d'essayer de les garder ici?

**M. Eglington:** Oui, monsieur le président.

**Le coprésident (M. McCleave):** J'espère que M<sup>me</sup> Plumptre a pu empêcher les prix de grimper.

Merci. Très bien, monsieur le coprésident.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Le prochain semble être... pouvons-nous nous en occuper, messieurs?

**Le coprésident (M. McCleave):** Voici le suivant.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Licence générale et d'exportation délivrée en vertu de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation, et une série de documents qui devraient, je crois, être imprimés ici, ainsi que les commentaires de notre conseiller.

## LICENCE GÉNÉRALE D'EXPORTATION

Loi sur les licences d'exportation et d'importation

Le 18 novembre 1975

LICENCE GÉNÉRALE D'EXPORTATION, leur délivrance, modification et abrogation

### 1. La loi sur les licences d'exportation et d'importation

(i) Le gouverneur en conseil peut établir, modifier et abroger la liste de marchandises d'exportation contrôlée. Articles 3 et 6.

(ii) Le ministre peut délivrer «à tout résident du Canada» une licence d'exporter des marchandises comprises dans la liste des marchandises d'exportation contrôlée. Article 7.

On semble avoir interprété cette disposition comme étant limitée à la délivrance de licences individuelles, et non de licences générales permettant à tous les Canadiens d'exporter des marchandises qui figurent sur la liste des marchandises d'exportation contrôlée. Si des licences individuelles de ce genre ont été délivrées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1972, elles n'ont pas été considérées comme des textes réglementaires dont la publication est exigée dans la Gazette.

(iii) Le ministre peut «modifier, suspendre, annuler ou rétablir toute licence... délivrée selon la présente loi». Article 10. Bien que le présent article ne renferme pas la phrase «concédé selon la présente loi ou les règlements», on semble l'avoir interprété comme s'appliquant aux licences générales délivrées en vertu des règlements.



## [Text]

(iv) "The Governor in Council may make regulations . . .

(c) respecting the issue of and conditions or requirements applicable to general permits . . ." Section 12.

Although a "general permit" is nowhere defined in the Act, it must be something other than the permit the Minister may issue under section 7 of the Act.

## 2. The Export Permit Regulations

The regulatory power contained in section 12(c) of the Act was used to make section 6 of the Export Permit Regulations (c. 55. Vol. 2 p. 1221) which reads as follows: . . .

"General Permits may be issued by the Minister of Trade and Commerce and on his behalf by the Chief of the Export and Import Permits Section or other persons authorized by the Minister, authorizing the exportation of goods of the descriptions, to the countries and subject to the terms and conditions described therein."

This particular regulation, being made long before 1st January 1972, is not subject to the Committee's scrutiny and the delegation and sub-delegation—not only of issuing power, but of rule-making power also, because of the authority to set terms and conditions—must be accepted. It would seem to be a striking example of the extent to which the Crown's argument based on the word "respecting" can be pushed.

Section 6 of the Regulations does not, however, provide for amending or revoking a General Permit which would seem to be a function reserved to the Minister to be exercised pursuant to section 10 of the Export and Import Permits Act (vide supra). It may well be that a General Permit is a "regulation" within the meaning of the Interpretation Act, so that it could be amended, varied or revoked by the Minister, the Chief of the Export and Import Permits Section or other authorized person, as the case may be, pursuant to the power conferred by section 26(4) of the Interpretation Act:

"Where a power is conferred to make regulations, the power shall be construed as including a power, exercisable in the like manner, and subject to the like consent and conditions, if any, to repeal, amend or vary the regulations and make others."

Thus, it could be argued that section 10 of the Act is not exhaustive of the ways in which a permit may be amended. On general principle it would seem preferable that the express statutory authority should be relied upon, although the result is somewhat quixotic: the General Permit may be issued under the Regulations, but it may be amended or revoked only under the statute. A survey of the amendments to General Permits shews that section 10 of the Act is now relied upon, whereas previously section 6 of the Regulations was treated as authorizing amendment, when read in conjunction with section 26(4) of the Interpretation Act.

## [Interpretation]

(iv) «Le gouverneur en conseil peut établir des règlements . . .

(c) concernant la délivrance de licences ou certificats de portée générale et les conditions et exigences y applicables». Article 12.

Bien qu'une «licence générale» ne soit définie dans aucune disposition de la Loi, il doit s'agir d'une licence autre que celle que le ministre peut délivrer aux termes de l'article 7 de la Loi.

## 2. Règlement sur les licences d'exportation

Le pouvoir de réglementation prévu à l'article 12(c) de la loi a été utilisé pour l'établissement de l'article 6 du Règlement sur les licences d'exportation (c. 55. Vol. 2 p. 1221) dont le libellé est le suivant:

«Des licences générales peuvent être délivrées par le ministre du Commerce ou en son nom par le chef de la Division des licences d'exportation et d'importation ou toute autre personne déléguée par le Ministre, autorisant l'importation de marchandises des descriptions, provenant des endroits et sous réserve des termes et conditions y décrits.»

Ce règlement particulier, qui a été établi longtemps avant le 1<sup>er</sup> janvier 1972, n'est pas soumis à l'examen du Comité et la délégation ainsi que la sous-délégation, non seulement de conférer un pouvoir, mais du pouvoir d'établir des règlements également, à cause du pouvoir de fixer des modalités et des conditions, doit être accepté. Il semblerait être un exemple frappant de la limite à laquelle on peut pousser l'argument de la Couronne fondé sur le terme «concernant». Toutefois, l'article 6 des règlements ne prévoit pas la modification ou la révocation d'une licence générale, ce qui semblerait être une fonction réservée au ministre et qui doit être exercée conformément à l'article 10 de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation (Voir ci-dessus).

Il est bien possible qu'une licence générale soit un «règlement». Dans le cadre de la Loi d'interprétation, afin que le ministre, le chef de la Section des licences d'exportation et d'importation ou toute autre personne autorisée, puisse la modifier, la changer ou l'abroger selon le cas, conformément au pouvoir conféré par l'article 26(4) de la Loi d'interprétation.

«Lorsque le pouvoir d'établir des règlements est conféré, il doit s'interpréter comme renfermant le pouvoir de les abroger, modifier ou changer et d'en édicter d'autres, ce pouvoir devant s'exercer de la même manière et sous réserve des mêmes consentement et conditions, s'il en est.»

Ainsi, on peut soutenir que l'article 10 de la Loi ne prévoit pas complètement les moyens selon lesquels une licence peut être modifiée. En principe général, il semblerait préférable de tenir compte du pouvoir statuaire formel, bien que le résultat soit plutôt illogique: la licence générale peut être délivrée aux termes des règlements, mais elle ne peut être modifiée ou révoquée qu'aux termes de la Loi. Un examen des modifications des licences générales indique qu'on tient compte actuellement de l'article 10 de la Loi, tandis qu'antérieurement on considérait que l'article 6 du Règlement autorisait les modifications, lorsqu'il était lu conjointement avec l'article 26(4) de la Loi d'interprétation.

[Texte]

SOR/73-198

Reliance for the amendment is placed in section 6 of the Regulations (and hence section 26(4) of the Interpretation Act) rather than section 10 of the Act.

SOR/73-199

The power conferred by section 6 of the Regulations on the Minister has been exercised.

SOR/73-255

In this instance section 10 of the Act has been relied upon and not section 6 of the Regulations with section 26(4) of the Interpretation Act.

SOR/73-366, SOR/73-394, SOR/73-459, SOR/73-460, SOR/73-488

For these amendments reliance has been placed on section 6 of the Regulations and section 26(4) of the Interpretation Act rather than section 10 of the Act.

SOR/73-530, SOR/73-544, SOR/73-545

Cancellation has been affected under section 10 of the Act and the new Permits are issued pursuant to section 6 of the Regulations.

If it is permissible to *amend* a permit under section 6 of the Regulations with section 26(4) of the Interpretation Act, it is equally possible by that authority to cancel a Permit and to issue a new one, for that subsection of the Interpretation Act say explicitly "... to repeal... and make others."

SOR/73-659, SOR/73-660

Cancellation has been effected pursuant to the direct statutory authority of section 10 of the Act.

SOR/74-276

Section 6 of the Regulations and section 26(4) of the Interpretation Act are now abandoned as the authorities for amendment, and section 10 of the Act used instead.

Section 3 brings the amendment into effect before registration but the terms of section 9(1) of the Statutory Instruments Act have been satisfied. Pursuant to section 11(2) of that Act no person could be prosecuted for exporting in contravention of the amended Permit but in conformity with the unamended Permit between 30th April 1974 and 22nd May 1974, unless it were proved that at the date of the alleged contravention reasonable steps had been taken to bring the purport of the amendment to the Permit to the notice of those persons likely to be affected by it.

SOR/74-277

A new Permit has been issued under the regulatory power created pursuant to section 12(1)(c) of the Act.

SOR/74-674, SOR/74-675

Amendment has been effected pursuant to the direct statutory authority.

[Interprétation]

DORS/73-198

Pour la modification on s'appuie sur l'article 6 du Règlement (et désormais sur l'article 26(4) de la Loi d'interprétation) plutôt que sur l'article 10 de la Loi.

DORS/73-199

Le pouvoir conféré au ministre en vertu de l'article 6 du Règlement a été exercé.

DORS/73-255

Dans le cas présent on s'est appuyé sur l'article 10 de la Loi et non sur l'article 6 du Règlement conjointement avec l'article 26(4) de la Loi d'interprétation.

DORS/73-366, DORS/73-394, DORS/73-459, DORS/73-460, DORS/73-488

Dans sa modification on s'est appuyé sur l'article 6 du Règlement et l'article 26(4) de la Loi d'interprétation plutôt que sur l'article 10 de la Loi.

DORS/73-530, DORS/73-544, DORS/73-545

L'annulation a été effectuée aux termes de l'article 10 de la Loi et les nouvelles licences sont délivrées conformément à l'article 6 du Règlement.

On est autorisé à modifier *une licence* aux termes de l'article 6 du Règlement conjointement avec l'article 26(4) de la Loi d'interprétation, il est également possible en vertu de ce pouvoir d'annuler une licence et d'en délivrer une nouvelle parce qu'il est nettement stipulé au paragraphe de la Loi d'interprétation: «de les abroger... et d'en édicter d'autres.»

DORS/73-659, DORS/73-660

L'abrogation a été effectuée conformément au pouvoir statuaire direct prévu à l'article 10 de la Loi.

DORS/74-276

L'article 6 du Règlement et l'article 26(4) de la Loi d'interprétation ont été abandonnés actuellement en tant qu'autorité, et on utilise au contraire l'article 10 de la Loi.

L'article 3 assure la mise en vigueur de la modification avant l'enregistrement mais les conditions de l'article 9 de la Loi sur les textes réglementaires ont été remplies. Conformément à l'article 11(2) de cette Loi personne ne peut être poursuivi pour exportation en violation de la licence modifiée, mais conformément à la licence sous sa forme initiale, entre le 30 avril 1974 et le 20 mai 1974, s'il est prouvé qu'à la date de la violation imputée, des mesures raisonnables avaient été prises pour porter la teneur du règlement à la connaissance des personnes susceptibles d'être touchées par ce dernier.

DORS/74-277

Une nouvelle licence a été délivrée en vertu du pouvoir de réglementation conféré conformément à l'article 12(1)(c) de la Loi.

DORS/74-674, DORS/74-675

Une modification a été effectuée conformément au pouvoir statuaire direct.



[Text]

SOR/75-397, SOR/75-398

A new Permit has been issued under the regulatory power created pursuant to section 12(1)(c) of the Act.

SI/75-77, SI/75-92

Amendment has been effected pursuant to the direct statutory authority.

Previous amendments to General Permits pursuant to section 10 of the Act have been registered as SORs thus indicating that they were regulations, and, therefore, statutory instruments. Now two amendments have been registered as SIs indicating either that an amendment pursuant to section 10 is no longer regarded as a regulation or that it is not even regarded as a statutory instrument. Certainly, there are no magic words in section 10 of the Act.

SOR/75-476

In this instance cancellation is effected under section 10 of the Act, in which no magic formula is used, and a new permit is issued pursuant to section 6 of the Export Permit Regulations which also contains no magic formula of the type previously noticed, that is to say, an abstract noun preceded by a preposition, e.g. "by order". But section 6 does read "*General Permits* may be issued..." and this must be taken as coming within the words "...other instrument issued... in the execution of a power conferred... under an Act of Parliament, ... under which such instrument is expressly authorized to be issued, ... otherwise than by the conferring on (the Minister) of powers or functions in relation to a matter to which such instrument relates". Permits or licences issued under other Regulations, e.g. Fisheries Regulations, are not regarded as statutory instruments at all.

Since SOR/75-476 is an SOR, and hence a regulation, it must also be a statutory instrument.

**Mr. Eglington:** In this instance the course of the permits and the natures, described by the Privy Council Office, have been outlined merely to illustrate what appears to be the apparent uncertainty as to the actual enabling power under which they were proceeding and, secondly, the uncertainty that seems to afflict the Privy Council Office or Industry, Trade and Commerce as to the actual legal nature of the documents with which they were dealing. In some instances the same document is treated as a regulation because it is registered as an SOR, in others it is registered as a statutory instrument, which means either that they think it is a statutory instrument which should be published for public information in the public interest, or that it is not a statutory instrument at all, but a mere document which should be published for public information.

There is a substantive point about Section 6 of the Export Permit regulations as to the incredible subdelegation of power that is given there. But that provision appears in the 1955 consolidation and was therefore made long before that, and this lies completely outside the Committee's jurisdiction.

[Interpretation]

DORS/75-397, DORS/75-398

Une nouvelle licence a été délivrée en vertu du pouvoir de réglementation conféré par l'article 12(1)c) de la Loi.

DORS/75-77, TR/75-92

Une modification a été effectuée conformément au pouvoir statutaire direct.

Des modifications antérieures aux licences générales conformément à l'article 10 de la Loi ont été enregistrées à titre de DORS, indiquant ainsi qu'elles constituaient des règlements et, par conséquent, des textes réglementaires. Or, deux modifications ont été enregistrées à titre de TR indiquant qu'une modification conformément à l'article 10 n'est plus considérée comme un règlement ou qu'elle n'est même plus considérée comme texte réglementaire. Il est certain que l'article 10 de la Loi ne renferme pas de formule magique.

DORS/75-476

Dans le cas présent, l'abrogation est effectuée en vertu de l'article 10 de la Loi, dans laquelle on n'emploie aucune formule magique et une nouvelle licence est délivrée conformément au Règlement sur les licences d'exportation, qui ne renferment pas non plus de formule magique du genre remarqué antérieurement, à savoir un nom abstrait précédé d'une préposition, par exemple: «par ordre». Mais il est stipulé à l'article 6 «des licences générales peuvent être délivrées... » et on doit l'interpréter en liaison avec les termes suivants «... autre texte établi... dans l'exécution d'un pouvoir conféré... par une loi du Parlement... par laquelle l'établissement de ce texte est autorisé expressément... autrement que par l'attribution au (ministre) de pouvoirs ou de fonctions relativement à une question à laquelle se rapporte ce texte». Les permis ou les licences délivrés en vertu de règlements, par exemple, les Règlement sur les pêches, ne sont nullement considérés comme des textes réglementaires.

Puisque le DORS/75-476 est un DORS, et par conséquent un règlement, il doit être également un texte réglementaire.

**M. Eglington:** Ici, les licences et les cas décrits par le Bureau du Conseil privé illustrent ce qui semblerait être l'incertitude apparente qui existe au sujet du pouvoir habilitant et deuxièmement l'incertitude dont semble être atteinte le Bureau du Conseil privé ou celui de l'Industrie et du Commerce quant à la vraie nature juridique des documents qu'ils ont en main. Dans certains cas, le même document peut être jugé un règlement puisqu'il est enregistré comme un DORS, alors que dans d'autres cas, il sera considéré un texte réglementaire, ce qui veut dire, soit que le Bureau croit qu'il s'agit d'un texte réglementaire qui devrait être publié aux fins d'information publique ou que le texte n'est pas un règlement du tout, mais simplement un document qu'on devrait publier à titre de renseignement.

Il y a un point important au sujet de l'article 6 des règlements sur les licences d'exportation, à savoir la sous-délégation de pouvoirs incroyable qui y est prévue. Mais ces dispositions apparaissaient dans la révision de 1955 et par conséquent avaient été adoptées longtemps avant cette date; elles ne relèvent donc pas de la compétence du Comité.

## [Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** However, some day they will redraft all these regulations, and then we will catch them. We will get them at that time.

**Mr. Eglington:** There will be a new consolidation.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Perhaps they might bear in mind our commentary when they are so embarking.

**Mr. Eglington:** It think it might be worth while to ask the Privy Council Office whether they regard the authority Section 10 of the act, or Section 6 of the regulations, together with Section 26(4) of the Interpretation Act, and try to get a definite answer.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes, I think so.

**Mr. Eglington:** And whether they regard the various permits and revocations, amendments, and so on, to be mere documents, statutory instruments or regulations.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Before we go to the next matter, I am advised that the technicians responded about 15 minutes ago to fix our sound system. For that we are grateful.

The next massive serving we have this morning is the General Import Permit under the Export and Import Permits Act and the commentary of counsel, a two-page commentary, which is printed herewith.

## GENERAL IMPORT PERMIT

## Export and Import Permits Act

November 24, 1975

## IMPORT PERMITS, their Issuance, Amendment, Revocation

## 1. The Export and Import Permits Act

"8. The Minister may issue to any resident of Canada applying therefor a permit to import goods included in an Import Control List, in such quantity and of such quality, by such persons, from such places or persons and subject to such other terms and conditions as are described in the permit or in the regulations.

10. The Minister may amend, suspend, cancel or reinstate any permit, certificate or other authorization issued or granted under this Act.

12. The Governor in Council may make regulations

(c) respecting the issue of and conditions or requirements applicable to general permits or general certificates"

## 2. Section 8, Import Permit Regulations c. 55, 1225

"(1) General permits may be issued by the Minister of Trade and Commerce or on his behalf by the Chief of the Export and Import Permits Section or other person authorized by the Minister, authorizing the importation of goods of the descriptions, from the places and subject to the terms and conditions described therein.

## [Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Néanmoins, un de ces jours, on refusera tous ces règlements et alors nous pourrions les coincer.

**M. Eglington:** Il y aura une nouvelle révision.

**Le coprésident (M. McCleave):** On pourra peut-être tenir compte de nos commentaires lorsqu'on décidera de le faire.

**M. Eglington:** Il vaudrait peut-être la peine de demander au Bureau du Conseil privé s'il estime que le pouvoir est accordé en vertu de l'article 10 de la Loi, ou de l'article 6 des règlements, conjointement avec l'article 26(4) de la Loi d'interprétation afin d'essayer d'obtenir une réponse précise.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui, je le crois.

**M. Eglington:** Et s'il estime que les diverses licences, leur abrogation, ainsi que les amendements qu'on y apporte sont de simples documents, des textes réglementaires ou des règlements.

**Le coprésident (M. McCleave):** Avant de passer au texte suivant, on me dit que les techniciens ont pris des mesures il y a déjà environ 15 minutes pour réparer le système sonore. Nous en sommes reconnaissants.

Le prochain texte important que nous avons ce matin est la Licence générale d'importation, délivrée en vertu de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation ainsi que le commentaire de notre avocat, un commentaire de 2 pages qui y est annexé.

## LICENCE GÉNÉRALE D'IMPORTATION

## Loi sur les licences d'exportation et d'importation

Le 24 novembre 1975

## LICENCES D'IMPORTATION, délivrance, modification, abrogation

## 1. Loi sur les licences d'exportation et d'importation

8. Le Ministre peut délivrer à tout résident du Canada qui en fait la demande une licence d'importer des marchandises comprises dans une liste de marchandises d'importation contrôlée, en la quantité et de la qualité, par les personnes, des endroits ou des personnes et sous réserve des autres stipulations et conditions que décrivent la licence ou les règlements. 1953-54, c. 27, art. 8.

10. Le Ministre peut modifier, suspendre, annuler ou rétablir toute licence, tout certificat ou toute autre autorisation délivrée ou concédée selon la présente loi. 1953-54, c. 27, art. 10.

12. Le gouverneur en conseil peut établir des règlements

c) concernant la délivrance de licences ou certificats de portée générale et les conditions et exigences y applicables;

## 2. Article 8, Règlement des licences d'importation c. 55, 1225

*Licences générales*

(1) Des licences générales peuvent être délivrées par le ministre du Commerce ou en son nom par le chef de la Division des licences d'exportation et d'importation ou toute autre personne déléguée par le Ministre, autorisant l'importation de marchandises des descriptions, provenant des endroits et sous réserve des termes et conditions y décrits.



## [Text]

(2) General permits shall be published in the Canada Gazette."

The pattern of enabling authority is the same as that which obtains in the case of Export Permits. Thus, the power to issue Permits has been delegated by the Governor in Council to the Minister and others under cover of the word "respecting" in section 12(c) of the Act, but the Minister alone may amend, suspend or cancel or reinstate a permit, including a general permit, under section 12 of the Act. Section 26(4) of the Interpretation Act aside, there is no authority under 8 of the Regulations for the amendment of a Permit, something which should be accomplished under section 10 of the Act.

Permits, even General Permits, would not seem to be statutory instruments in terms of the Privy Council Office's interpretation of section 2(1)(d)(i) of the Statutory Instruments Act, yet have obviously been so treated. Revocations or amendments under section 10 of the Act would similarly not seem to be statutory instruments but have been so treated.

SI/73-105

Reliance is placed for this amendment on section 8 of the Regulations aided by section 26(4) of the Interpretation Act.

Whether this amendment is treated as a statutory instrument, or is merely published for information, is not clear.

SOR/74-23

The Permit is cancelled under section 10 of the Act. It might be thought that this result could also be accomplished under section 8 of the Regulations and section 26(4) of the Interpretation Act, for if that combination extends to authorize amendment it must likewise cover revocation or cancellation.

The cancellation is treated as a regulation, though it is not at all clear why in the official view it would be even a statutory instrument since no magic formula is used in section 10 of the Act.

It perhaps should be noticed that the effect of this cancellation is to remove the ban on imports of sugar from Southern Rhodesia and to destroy the subject's right (?privilege) to import up to ten pounds weight of sugar for his own household purposes; the one may be important, although arguably beyond the Committee's jurisdiction. The other seems a harsh revocation of a trifling concession.

SI/74-9

Revocation is now effected under section 8 of the Regulations, and a new permit is issued under the same authority. It need not be said whether this "SI" is a statutory instrument or a document published only for information.

SI/74-23, SI/74-57, SI/74-58, SI/74-108, SI/75-3

Permits issued under section 8 of the Regulations.

## [Interpretation]

(2) Les licences générales doivent être publiées dans la Gazette du Canada.

La délégation de pouvoirs est semblable à celle que l'on retrouve par les licences d'exportation. Ainsi, l'autorisation de délivrer des licences a été déléguée par le gouverneur en conseil au ministre et à d'autres en vertu du mot «concernant» dans le paragraphe 12(c) de la Loi, mais seul le ministre peut modifier, suspendre, annuler ou rétablir toute licence, y compris une licence générale, conformément au paragraphe 12 de la Loi. Mis à part le paragraphe 26(4) de la Loi d'interprétation, le paragraphe 8 du Règlement ne confère aucun pouvoir de modification d'une licence qui doit s'effectuer conformément au paragraphe 10 de la Loi.

Les licences, même les licences générales, ne semblent pas être des textes réglementaires, d'après l'interprétation du bureau du Conseil privé du sous-alinéa 2(1)(d)(i) de la Loi sur les textes réglementaires, et, cependant, ont été manifestement considérées comme telles. Les abrogations ou modifications, en vertu du paragraphe 10 de la Loi, sembleraient également ne pas être des textes réglementaires, mais ont été considérées comme telles.

TR/73-105

La base de cette modification est le paragraphe 8 du Règlement, en plus du paragraphe 26(4) de la Loi d'interprétation.

Il faudrait préciser si cette modification est considérée comme un texte réglementaire ou bien si elle est simplement publiée dans le but d'informer.

DORS/74-23

La licence est annulée conformément au paragraphe 10 de la Loi. On pourrait également croire que le paragraphe 8 du Règlement et le paragraphe 26(4) de la Loi d'interprétation ont le même effet d'annuler cette licence, car si ces deux paragraphes peuvent autoriser des modifications, ils devraient pouvoir les abroger ou les annuler.

L'annulation est considérée comme un règlement, bien qu'on ne sache pas pourquoi d'après la position officielle ce serait un texte réglementaire puisque le paragraphe 10 de la Loi n'emploie pas de formule magique.

Il faut peut-être remarquer que l'effet de cette annulation est de supprimer l'interdit sur les importations de sucre de la Rhodésie du Sud et de supprimer le droit du sujet (privilege) d'importer jusqu'à 10 livres de sucre pour sa propre consommation; le premier point pourrait s'avérer important, bien que l'on puisse prétendre que cela ne relève pas de la compétence du Comité. Le second semble être l'annulation brutale d'une concession minime.

TR/74-9

L'abrogation est ici faite conformément à l'article 8 du Règlement qui autorise aussi la délivrance d'une nouvelle licence. On ne sait pas si le «TR» est un texte réglementaire ou bien un document publié dans le but d'informer.

TR/74-23, TR/74-57, TR/74-58, TR/74-108, TR/75-3

Licences délivrées en vertu du paragraphe 8 du Règlement.

[Texte]

SI/74-116

This cancellation and Permit issued under section 8 of the Regulations illustrate the rather absurd nature of the delegation of power to the Minister sought to be achieved by that section (which is beyond the Committee's scrutiny). The Governor in Council by SOR/74-303 put eggs and egg products on the Import Control List. Now by SI/74-117 the importation of eggs and egg products is permitted with no limitation whatever. One wonders why if import control is no longer necessary eggs were simply not removed from the Import Control List.

If this document were a regulation, it would not come into force until 9th October 1974, and not September 18, as stated, because the provisions of section 9 of the Statutory Instruments Act have not been satisfied.

SI/74-117

Revocation now achieved under the Act.

SOR/75-100

The cancellation and issuing of a new Permit is now treated as a regulation. There is a discrepancy between the English and French texts of the last line of section 2: "for the personal use of the importer *and* his household" — "for the personal use of the importer *or* his household".

SOR/75-116

Now a regulation. SOR/75-116 was cancelled and replaced by SOR/75-278.

SOR/75-150, SOR/75-152, SOR/75-154, SOR/75-156, SOR/75-278, SOR/75-279, SOR/75-281, SOR/75-319, SOR/75-320, SOR/75-333, SOR/75-370, SOR/75-396, SOR/75-399, SOR/75-400

All these cancellations and issuances of General Permits have been registered as regulations, when it is by no means clear why they should even be regarded as statutory instruments by the Privy Council Office in terms of their own interpretation of section 2(1)(d)(i) of the Statutory Instruments Act.

SOR/75-280

This Permit is an exception to the Import Control List addition, SOR/75-286. Yet the Permit was registered and came into force on 8th May but the addition to the Control List came into effect on registration on 15th May.

SI/75-56

Cancellation is carried out under section 10 of the Act and is not a regulation. Hence it must be only the issuing of a Permit which is regarded as a regulation.

**Mr. Eglinton:** Much the same sort of problems arise here as in the case of the General Export Permits: The change in nature of the document is a change in nature of the enabling power and the question of whether or not a cancellation of a permit is a statutory instrument at all. Also, as far as SOR/74-23 is concerned, the question perhaps should go as to why the ban on imports of sugar from Southern Rhodesia was lifted and whether it has been imposed in some other form somewhere else.

[Interprétation]

TR/74-116

Cette annulation et cette licence délivrées en vertu du paragraphe 8 du Règlement démontrent la nature plutôt absurde de la délégation de pouvoirs au ministre, qui est l'objet de ce paragraphe (qui ne relève pas de la compétence du Comité). Le gouverneur en conseil, par le DORS/74-63, inclut les œufs et les produits des œufs sur la liste des marchandises d'importation contrôlée. A présent, par le TR/74-117, il n'y a plus de limite à l'importation des œufs et de leurs produits. Si le contrôle des importations est devenu inutile, il faut se demander pourquoi les œufs n'ont pas simplement été retirés de la liste des marchandises d'importation contrôlée.

Si ce document était un règlement, il n'entrerait en vigueur qu'à partir du 9 octobre 1974, et non pas à partir du 18 septembre, tel qu'annoncé, car les dispositions du paragraphe 9 de la Loi sur les textes réglementaires n'ont pas été satisfaites.

TR/74-117

De par la loi, la révocation est maintenant en vigueur.

DORS/75-100

L'annulation et la délivrance d'une nouvelle licence sont maintenant considérées comme un règlement. Il existe une différence entre la version anglaise et la version française de la dernière ligne de l'article 2: «for the personal use of the importer *and* his household» — «destinés à l'usage personnel de l'importateur *ou* de sa maisonnée».

DORS/75-116

Maintenant un règlement. Le DRS/75-116 a été abrogé et remplacé par le DORS/75-278.

DORS/75-150, DORS/75-152, DORS/75-154, DORS/75-156, DORS/75-278, DORS/75-279, DORS/75-281, DORS/75-319, DORS/75-320, DORS/75-333, DORS/75-370, DORS/75-396, DORS/75-399, DORS/75-400

Toutes ces annulations et délivrances de licences générales ont été inscrites comme règlements, alors que les raisons pour lesquelles le bureau du Conseil privé devrait les considérer comme des textes réglementaires ne sont pas du tout claires d'après sa propre interprétation du sous-alinéa 2(1)(d)(i) de la Loi sur les textes réglementaires.

DORS/75-280

Cette licence constitue une exception à l'addition à la Liste des marchandises d'importation contrôlée, soit le DORS/75-286. Cependant, cette licence a été inscrite et mise en vigueur le 8 mai, mais l'addition à la Liste de contrôle a été mise en vigueur lors de son inscription, le 15 mai.

TR/75-56

L'abrogation est effectuée en vertu de l'article 10 de la loi et ne constitue pas un règlement. Par conséquent, on ne doit considérer comme règlement que la délivrance d'une licence.

**M. Eglinton:** Les problèmes qui se posent ici sont assez semblables à ceux qui se posent dans le cas des licences générales d'exportation. Un changement apporté à la nature du document entraîne un changement dans la délégation des pouvoirs et soulève la question de savoir si le texte d'annulation d'une licence est un texte réglementaire. En outre, en ce qui concerne DORS/74-23, la question se pose de savoir pourquoi on a soulevé l'embargo qui frappait l'importation de sucre en provenance de la Rhodésie du Sud et si on a inscrit cet interdit ailleurs.



[Text]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Which one is this, Mr. Eglington?

**Mr. Eglington:** SOR/74-23. The effect of that cancellation appears to have been to remove the ban on imports of sugar from Southern Rhodesia.

• 1150

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** A curious concoction.

**Mr. Eglington:** In all the other permits the ban on imports from Southern Rhodesia was maintained. So I am not sure why sugar was excluded, and also why the right or privilege to import 10 pounds of sugar for one's own household purposes had to be removed. I do not know if there was a lot of sugar running, or what.

Then, there is the curiosity of SI/74-116, where by SOR/74-303 the Governor in Council in full majesty put eggs and egg products on the import controls, and then by SI/74-117, I think very shortly thereafter, the importation of eggs and egg products was permitted with absolutely no limitation whatever. It seems a curious thing to put it on the list and forbid its import and then to issue a general permit allowing the eggs to come in, because to stop the eggs coming in, they would have to revoke the permit, and it would be just as easy to put things on the import control list. It is another way of adding to the paper work. Perhaps an inquiry could go as to why that procedure was ...

SOR/75-100 is a discrepancy which limits or might restrict the limit in the case of the right given. In the English text it is for the personal use of the importer and his household, but the French text makes it alternative: it is either for his personal use or for that of his household.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** The longest of the short commentaries to the practice falls within the Privy Council with regard to whatever statutory ...

**Mr. Eglington:** I am very relieved, Mr. Chairman, to get rid of these. They have been hanging around for a long time and it took a great deal of time to work through them and find out what was going on.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** The remainder of the material comes to us this morning without commentary. We are a few minutes short of noon, and we will list them. Does anybody have any questions about these last four items? Perhaps I should declare the meeting at an end, but before doing so, I hope that everybody here will continue as the steering committee, and we can make a number of fundamental decisions.

Would this be agreeable?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you.

[Interpretation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Lequel est-ce, monsieur Eglington?

**M. Eglington:** DORS/74-23. L'annulation semble avoir pour effet de supprimer l'embargo sur les importations de sucre de la Rhodésie du Sud.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Voilà une histoire curieuse.

**M. Eglington:** Dans tous les autres cas, l'embargo sur l'importation de produits en provenance de la Rhodésie a été maintenu. J'ignore la raison pour laquelle le sucre a été exclu ni pourquoi on a supprimé le droit d'importer 10 livres de sucre à usage privé.

Par ailleurs, nous avons le cas assez curieux du TR/74-116 lequel, aux termes du DORS/74-303, assujettit les œufs et les produits à base d'œuf à des restrictions d'importation, alors que peu de temps après, le TR/ 74-117 levait entièrement ces mêmes restrictions. C'est étrange après avoir interdit l'importation d'œufs, de délivrer un permis autorisant l'importation de ces mêmes œufs, car il eut suffi pour les empêcher d'entrer de les faire figurer sur la liste des produits l'importation est contrôlée, ce qui équivalait à révoquer le permis. Cela ne fait qu'ajouter à la papasserie et il serait peut-être bon d'en élucider les raisons.

Le DORS/75-100 contient une contradiction susceptible de restreindre les quantités autorisées. En effet, le texte anglais dit pour usage personnel de l'importateur ainsi que des membres de sa famille alors que le texte français stipule que c'est soit pour son usage personnel soit pour les membres de sa famille.

**Le coprésident (M. McCleave):** La remarque la plus longue concerne le Conseil privé et notamment ...

**M. Eglington:** Je suis heureux, monsieur le président, de m'être débarrassé de cette tâche qui a exigé beaucoup de temps et de travail.

**Le coprésident (M. McCleave):** Les documents restants n'ont pas été annotés. Comme il n'est pas encore midi, nous allons les énumérer. Quelqu'un désire-t-il poser une question concernant ces 4 derniers points? Avant de conclure, j'exprime l'espoir que toutes les personnes présentes ici participeront aux réunions du comité de direction, réunions au cours desquelles nous aurons à prendre des décisions de principe.

Vous êtes d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je vous remercie.

*[Texte]*

The meeting is concluded until next Tuesday at 9.30 o'clock when we will be dealing with the letters that flowed as a result of the appearance of the CBC Ombudsman, Mr. Cooper, before us. And we now have answers to all 11 inquiries.

The meeting is now concluded.

*[Interprétation]*

La réunion est levée jusqu'à mardi prochain à 9 h 30. A l'ordre du jour figureront les lettres écrites à la suite de la comparution de M. Cooper, ombudsman de Radio-Canada. Nous avons les réponses aux 11 questions qui nous avaient été posées.

La réunion est levée.











Issue No. 64

Tuesday, March 30, 1976

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule n° 64

Le mardi 30 mars 1976

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Robert McCleave, député

Government  
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité mixte permanent des*

# Regulations and other Statutory Instruments      Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Subject-matter of Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning the public business; Guidelines for Motions for the Production of Papers; The Official Secrets Act, the Federal Court Act, the Statistics Act, Prerogative Writs, and other laws which are related to the question of freedom of information and the protection of privacy; automatic data processing in the above context, with due protection for privacy of persons.

CONCERNANT:

L'objet du Bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques; l'exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents; la Loi sur les secrets officiels, la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la statistique, les brefs de prérogative et les autres lois qui sont reliées à la question de la liberté de l'information et à la protection de la vie privée; le traitement automatique de l'information, compte tenu du contexte mentionné ci-dessus et d'une protection adéquate de la vie privée des personnes.

First Session

Thirtieth Parliament, 1974-75-76

Première session de la

trentième législature, 1974-1975-1976



STANDING JOINT COMMITTEE ON  
REGULATIONS AND OTHER  
STATUTORY INSTRUMENTS

*Joint Chairmen:*

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Robert McCleave, M.P.

*Vice-Chairman:*

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

*Representing the Senate:*

*Senators:*

Asselin                      Godfrey  
Cottreau                    Lafond

*Representing the House of Commons:*

*Messrs.*

Baker (Gander-            Balfour  
  Twillingate)            Béchard  
Baldwin                    Blais

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES  
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES  
RÉGLEMENTAIRES

*Coprésidents:*

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Robert McCleave, député

*Vice-président:*

M. Kenneth Robinson, député

*Représentant le Sénat:*

*Les sénateurs:*

Riel                              Yuzyk—(8)  
Riley

*Représentant la Chambre des communes:*

*Messieurs*

Brewin                              Leblanc  
Hnatyshyn                      (Laurier)  
Laprise                              Reid—(12)

(Quorum 7)

*Les cogreffiers du Comité*

Michael A. Measures

Denis Bouffard

*Joint Clerks of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 30, 1976  
(67)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 9.37 a.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Côtteau, Forsey, Godfrey and Lafond.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Baldwin, Balfour, Béchard, Blais, Hnatyshyn, Leblanc (*Laurier*), McCleave and Reid.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 12, 1976, relating to: the subject-matter of Bill C-225 (Mr. Baldwin), an Act respecting the right of the public to information concerning the public business; Guidelines for Motions for the Production of Papers tabled December 19, 1974, by the President of the Privy Council; the Official Secrets Act, the Federal Court Act, the Statistics Act, Prerogative Writs, and other laws which are related to the question of freedom of information and the protection of privacy; automatic data processing in the above context, with due protection for privacy of persons. (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, March 16, 1976, Issue No. 61*).

The Joint Chairman Mr. McCleave presented the Fourth Report of the Subcommittee on Agenda and Procedure as follows:

Your Subcommittee on Agenda and Procedure met on Thursday, March 25, 1976 and considered future business of the Committee in relation to the Committee's Order of Reference dated February 12, 1976 relating to: the subject-matter of Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning the public business; etc.

Your Subcommittee concurred in the turning over of material to two members of the research staff of the Library of Parliament, Messrs. Finsten and Johansen, for study and report.

Possible future witnesses were considered.

*It was agreed,*—That scheduling of Committee meetings provide opportunities for the Canadian Library Association and the Association of Canadian Archivists, perhaps together, and the Quebec Press Council, to appear as witnesses.

The Committee considered written replies from Ministers and crown agencies, in response to letters from the Joint Chairmen, related to matters raised in the evidence of the Committee's meeting on Thursday, December 4, 1975, Issue No. 52, at which Mr. Robert Cooper of the CBC TV program "Ombudsman" was the witness.

*It was agreed,*—That the Joint Chairmen correspond further with the Minister of National Health and Welfare and with the Minister of Consumer and Corporate Affairs, and that if the material requested of the latter be forthcoming the Committee consider it *in camera*.

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 30 MARS 1976  
(67)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 9 h 37 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Robert McCleave (coprésidents).

*Représentant le Sénat:* Les honorables Sénateurs Côtteau, Forsey, Godfrey et Lafond.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Baldwin, Balfour, Béchard, Blais, Hnatyshyn, Leblanc (*Laurier*), McCleave et Reid.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 12 février 1976 concernant: L'objet du Bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques; l'exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents; la Loi sur les secrets officiels, la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la statistique, les brefs de prérogative et les autres lois qui sont reliées à la question de la liberté de l'information et à la protection de la vie privée; le traitement automatique de l'information, compte tenu du contexte mentionné ci-dessus et d'une protection adéquate de la vie privée des personnes. (*Voir procès-verbal du mardi 16 mars 1976, fascicule n° 61*).

Le coprésident, M. McCleave, présente le 4<sup>e</sup> Rapport du sous-comité du programme et de la procédure suivant:

Votre sous-comité du programme et de la procédure s'est réuni le jeudi 25 mars 1976 et a étudié les prochains travaux du Comité relativement à l'ordre de renvoi du Comité du 12 février 1976 portant sur: l'objet du Bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques; etc.

Votre sous-comité a consenti à remettre des documents à deux chercheurs de la Bibliothèque du Parlement, MM. Finsten et Johansen, aux fins d'étude et de rapport.

On a étudié la liste possible des prochains témoins.

*Il est convenu,*—Que le calendrier des séances du Comité fournisse l'occasion à l'Association canadienne des bibliothèques et à l'Association des archivistes canadiens, peut-être les deux en même temps, et au Conseil de presse du Québec, de comparaître comme témoins.

Le Comité étudie les réponses écrites de ministres et de sociétés de la Couronne, en réponse aux lettres des coprésidents, relatives aux questions soulevées dans les témoignages de la séance du Comité du jeudi 4 décembre 1975, fascicule n° 52, alors que M. Robert Cooper de l'émission télévisée «CBC Ombudsman», était le témoin.

*Il est convenu,*—Que les coprésidents communiquent de nouveau avec le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social et avec le ministre de la Consommation et des Corporations et que si le document demandé à ce dernier est reçu, le Comité l'étudie à huis clos.



The Joint Chairmen authorized that letters received from the Chairman of the Unemployment Insurance Commission, the Minister of National Health and Welfare, the Minister of Consumer and Corporate Affairs, and the President of the Central Mortgage and Housing Corporation, be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

At 10.57 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Les coprésidents autorisent que les lettres reçues du président de la Commission d'assurance-chômage, du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, du ministre de la Consommation et des Corporations et du président de la Société centrale d'hypothèques et de logement, soient jointes *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 10 h 57, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le cogreffier du Comité*

Michael A. Measures

*Joint Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, March 30, 1976

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Order please. We have a quorum for the hearing of evidence and the passing of motions. In a moment or so we will get along to the Ombudsman letters and perhaps since they came, I suggested at an earlier meeting that they be dealt with in the order in which the final replies were received.

If that is the wish of the Committee we would start in this order: the Unemployment Insurance Commission as number one; the Honourable Marc Lalonde as number two; number three deals with Susan Burns of the Consumers' Association; the Honourable André Ouellet as number four and I am not sure what it deals with but it is this second letter, the one of February 10; number five is Mr. Teron of CMHC; number six is again Mr. Lalonde dealing with shortcomings of federal provincial programs; number seven is Mr. Allmand's and deals with the George Gladue case; number eight is Mr. Goyer, number nine Mr. Whelan; number 10 Mr. Allmand again, this one dealing with the Hutchinson case, and receiving the Forsey-McCleave committee award for last of the class, Mr. Lessard with this number 11.

I think at this point it would be in order to declare them all public documents. I am going to suggest that we print one, then deal with the points raised and then print the second one and deal with the points raised in that. At least, since there is some interest in the press in the Ombudsman program, perhaps the Clerk may be authorized at this point to release those documents. Thank you.

Now, when the subcommittee met, Mr. Co-Chairman, with reference to our Tuesday business, two decisions were made.

The first was approval that Messrs. Finsten and Johansen of the research staff of the Parliamentary Library be given the task of helping to co-ordinate the material received by the Committee with regard to its Tuesday business and to help us in that work. They are to make their first report to Senator Forsey and myself tomorrow and we will be in a better position next week to know what recommendations Messrs. Finsten and Johansen have come up with. They are not a Gimli, Manitoba, law firm; they are researchers but with legal background in the Parliamentary Library.

The second point that the steering committee considered was on possible future witnesses. Perhaps we could turn to that at the present time. We have had suggestions that Mr. Paul Kitchen of the Canadian Library Association, Miss Linda Johnson of the Association of Canadian Archivists and Jean Baillargeon of the Quebec Press Council would like to appear before us along with Mr. Samuel Silverstone of the Northern Quebec Inuit Association and Mr. John Olsen who is secretary for some group in British Columbia. I am sorry I cannot identify ...

• 0937

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 30 mars 1976

[Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** A l'ordre, s'il vous plaît. Nous avons le quorum nécessaire pour entendre des témoignages et adopter des motions. Nous passerons dans un instant aux lettres de l'émission *Ombudsman* et nous pourrions peut-être, comme je l'ai suggéré lors d'une autre réunion, les prendre dans l'ordre dans lequel nous avons reçu les dernières réponses.

Aussi, avec l'accord du Comité, commencerons-nous par celle de la Commission d'assurance-chômage, puis de l'honorable Marc Lalonde, de Suzanne Burns et de l'Association des consommateurs, de l'honorable André Ouellet pour passer à cette seconde lettre du 10 février dont je ne me souviens pas très bien mais qui est de M. Teron de la SCHL; puis revenir à M. Lalonde et aux problèmes des programmes fédéraux-provinciaux, à M. Allmand à propos de George Gladue, et passer ensuite à M. Goyer, M. Whelan, à nouveau à M. Allmand, cette fois à propos de Hutchinson, et enfin à M. Lessard qui s'est mérité le premier prix du Comité Forsey-McCleave.

Je pense que nous pourrions maintenant déclarer que ce sont tous des documents publics et c'est pourquoi je suggère que nous en imprimions un puis que nous étudions les différents points qui y sont soulevés avant d'imprimer la deuxième lettre, et ainsi de suite. Étant donné que la presse semble s'intéresser à l'émission *Ombudsman*, on pourrait peut-être autoriser le greffier à communiquer ces documents. Merci.

D'autre part, lorsque le sous-comité a rencontré le coprésident à propos de nos activités du mardi, deux décisions furent prises.

Premièrement, on a convenu que MM. Finsten et Johansen, recherchistes à la Bibliothèque parlementaire, seraient investis de la tâche de nous aider à réunir et classer les documents que reçoit le Comité dans le cadre de ses activités du mardi. Le sénateur Forsey et moi-même devrions recevoir un premier rapport à ce sujet demain, ce qui nous permettra la semaine prochaine de vous informer des recommandations faites par MM. Finsten et Johansen. Il ne s'agit pas d'un cabinet juridique de Gimli (Manitoba) mais de recherchistes ayant reçu une formation juridique.

On s'est d'autre part interrogé sur les témoins à convoquer éventuellement à l'avenir. Peut-être pourrions-nous passer tout de suite à cela. On a suggéré que M. Paul Kitchen, de l'Association des bibliothécaires canadiens, M<sup>lle</sup> Linda Johnson de l'Association des archivistes canadiens, Jean Baillargeon du Conseil des journalistes du Québec et M. Samuel Silverstone de l'Association inuit du Nord du Québec ainsi que M. John Olsen secrétaire d'un groupe de Colombie-Britannique, soient invités à comparaître. Je suis désolé de ne pouvoir préciser ...

• 0940



[Text]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The provincial secretary's office, I think.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** The provincial secretary's office.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It may be defunct now with the new government there. It is or was, called, "Ask B.C.", or something of that sort and came from the provincial secretary's office.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Perhaps if it is in order we could have the Archivist and the Librarian show up together, similar to our attempts to have the same thing happen with Dr. Smith and Mr. Spicer, at one meeting, say, next Tuesday and Mr. Jean Baillargeon from the Quebec Press Council to have a separate meeting the following Tuesday. Will we be in business then or are we on Easter vacation?

**Mr. Blais:** No, we do not leave until Wednesday, April 14.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** So we have two meetings?

**Mr. Baldwin:** Is that holy writ?

**Mr. Blais:** That is the holy writ That was agreed to by the Tory opposite.

**Mr. Balfour:** That makes it even holier.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I wonder how one spells that word holy.

In any event, this gives us two meetings before the Easter recess and it is agreed that we take Messrs. Johnson and Kitchen on one day and Mr. Baillargeon on the other day. Then, Senator Forsey you and myself will have had the meeting with Pristen and Johansen and we can report back and give the slate of their ideas.

In addition, there is the motion that is before us—the reference has been, as you know, expanded—and perhaps because it is, in a sense, Mr. Baldwin's baby, could you explain to us the latter part of the motion, Mr. Baldwin, so that we could have some rough idea of what sort of witnesses might be involved there?

**Mr. Baldwin:** Mr. Chairman, I think we were so busy debating the motion in principle that we did not get into the facts about it as much as we should have. I think I have to bear the blame for that. Now, starting from the top on the issues which are new, in the sense that they are now included in our terms of reference, the Official Secrets Act and particularly Section 4 might well have to be amended should there ever be freedom of information legislation, or putting it more positively, when there is freedom of information legislation, the Official Secrets Act, Section 4, would have to be substantially amended, I think, as I read the cases. I will not go into the details now but it is pretty obvious that that was originally enacted in the United Kingdom as an espionage legislation and it has now been extended to cover the possession of classified information by people who have not taken the oath of secrecy or any oath of allegiance. I think it is an issue which may have to be dealt with. I particularly mention that because when we were in the United States, in November, 1975—December, was in not?—anyway, during the time we were there the committees of their congress were wrestling with a new Bill S-1...

[Interpretation]

**Le coprésident (Sénateur Forsey):** Je crois qu'il s'agit du Bureau du secrétaire provincial.

**Le coprésident (M. McCleave):** Bien.

**Le coprésident (Sénateur Forsey):** Il n'existe d'ailleurs peut-être plus depuis le changement de gouvernement là-bas. Il s'agissait de ce qu'on appelait «Ask B.C.» et cela venait du Bureau du secrétaire provincial.

**Le coprésident (M. McCleave):** Peut-être pourrions-nous demander à l'archiviste et au bibliothécaire de venir le même jour, comme nous avons essayé de réunir M. Smith et M. Spicer, par exemple mardi prochain et demander à M. Jean Baillargeon du Conseil des journalistes du Québec de venir le mardi suivant. A moins que ce soit déjà les vacances de Pâques?

**M. Blais:** Non, nous n'arrêterons que le mercredi 14 avril.

**Le coprésident (M. McCleave):** Il nous reste donc deux réunions?

**M. Baldwin:** Écriture sainte?

**M. Blais:** Oui. Consacrée par les Conservateurs.

**M. Balfour:** D'autant plus sainte donc.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je me demande comment vous épelez saint.

De toute façon, cela nous laisse deux réunions avant les vacances de Pâques et nous pourrions donc recevoir MM. Johnson et Kitchen un jour et M. Baillargeon l'autre jour. Ensuite, sénateur Forsey, nous aurons rencontré Simsten et Johansen et nous pourrions indiquer en gros au Comité quel est leur point de vue.

En outre, une motion a été déposée—comme vous le savez, notre mandat a été élargi—et peut-être que M. Baldwin voudrait nous expliquer la dernière partie de cette motion puisqu'il est probablement le plus qualifié pour le faire. Voudriez-vous nous donner une idée du genre de témoins que cela pourrait comporter?

**M. Baldwin:** monsieur le président, j'ai l'impression que nous nous sommes tellement inquiétés du principe même de la motion que nous n'en avons pas réellement finalisé les détails. J'en suis d'ailleurs responsable. Maintenant, si l'on reprend dans l'ordre les questions nouvelles, en ce sens qu'elles sont maintenant incluses à notre mandat, la loi sur les secrets officiels et, plus particulièrement, l'article 4 devraient peut-être être modifiés si l'on veut un jour envisager une Loi sur la liberté de l'information. En effet, quand on adoptera une telle loi, l'article 4 de la Loi sur les secrets officiels devrait être considérablement modifié. Je n'entrerai pas maintenant dans les détails mais il est tout à fait évident qu'à l'origine cette loi avait été adoptée au Royaume-Uni pour parer à l'espionnage et qu'elle couvre maintenant la possession de documents secrets par des personnes n'ayant pas prêté serment de secret professionnel ou tout autre serment d'allégeance. Je pense que c'est un problème qu'il faudra probablement étudier. En effet, lorsque nous étions aux États-Unis en novembre ou décembre 1975 les comités du congrès américain se débattaient alors avec un nouveau Bill S-1...

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** It was in December, Mr. Baldwin.

• 0945

**Mr. Baldwin:** ... which is in effect a re-enactment of part of the Official Secrets Act. I have been reading something about that and it involves issues like who owns the information, who owns the documents. It is a very interesting issue, and the whole business of the Official Secrets Act is something that we might have to come to grips with, at least in part.

Under Section 41 I think it is of the Federal Court Act there is a right in a court to demand that governments furnish certain documents if in the opinion of court they are necessary. That right is subject to certain exceptions, where the minister involved can make a determination. That determination then becomes binding on the court. I think if we deal with freedom of information we may well have to consider the extent to which we want to recommend that there be appropriate amendments to the Federal Court Act.

The Statistics Act is obvious. It speaks for itself. At the present time under the Statistics Act there are certain areas of information which are made public, but a great many other areas are, by that act and by proposed changes in the act, to be kept outside the public domain. The question is, will we want to recommend any appropriate changes to the Statistics Act?

The question of a prerogative writ, our old friend there, that is the basis on which the government rests in dealing with national security, their restrictions they place on the release of documents under national security. The issuing of passports, for example, is not done under legislation. It is done under an application of the prerogative writ. We have come to grips with that in the other branch of our committee work.

Mr. Chairman, I have asked the research department of the parliamentary Library to prepare something that was for my use, but I will make it public. It is in connection with the extent to which the prerogative writ still is in existence in Canada, how far it has been imported into Canada from the United Kingdom by the British North America Act, and how far the executive in Canada is entitled to go without any legislation at all in dealing with issues like secrets and secrecy and failure to provide information that is required. I am getting that prepared now and I will furnish it.

Then I have used the words "in other laws." I know there are a great many. I go through the statutes from time to time. I am sure my colleagues in the Committee find the same situation. There are references in a great many statutes of Canada with regard to the question of secrecy. I had hoped that we might be able to persuade the Department of Justice, if it does not offend against their sensibilities, in the sense of what is right and appropriate, to send us a list of the statutes which have the effect of either providing by statute for the freedom of information or which is more likely the case, prohibit in a peremptory way the furnishing of information.

[Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** C'était en décembre, monsieur Baldwin.

**M. Baldwin:** ... bill qui n'est en fait qu'une nouvelle Loi sur les secrets officiels. Je me suis documenté là-dessus et il y est question de savoir à qui appartient l'information et les documents. C'est un problème très intéressant, et toute la Loi sur les secrets officiels, ou du moins une partie de cette loi, devra probablement faire l'objet de notre attention.

Aux termes de l'article 41 de la Loi sur la Cour fédérale, si je ne m'abuse, on peut, au tribunal, exiger que les gouvernements fournissent certains documents si ceux-ci sont jugés nécessaires. Ce droit est sujet à certaines restrictions lorsque le ministre concerné peut prendre une résolution. C'est alors cette dernière qui doit être acceptée comme finale par la Cour. Je pense que si nous étudions la possibilité de légiférer en matière de liberté de l'information, nous pourrions bien être amenés à nous demander dans quelle mesure nous voulons recommander que des modifications soient apportées à la Loi sur la Cour fédérale.

La Loi sur la statistique, de son côté ne laisse aucun doute. Elle stipule, en effet que certains domaines d'information peuvent être rendus publics, alors que beaucoup d'autres ne peuvent pas l'être. La question sera donc de savoir si nous voulons recommander certaines modifications à cette Loi sur la statistique.

Il y aura aussi le problème des ordonnances émises en vertu de la prérogative royale, nos vieilles amies, problème qui représente en fait le fondement du système gouvernemental en matière de sécurité nationale, à savoir les restrictions imposées à la communication des documents pour raison de sécurité nationale. L'émission de passeports, par exemple, ne demande aucun acte législatif. Il s'agit aussi de l'application d'une ordonnance émise en vertu de la prérogative royale. Nous avons d'ailleurs touché à cela à propos de l'autre volet de nos activités.

Monsieur le président, j'ai demandé au département de recherche de la Bibliothèque parlementaire d'entreprendre une certaine recherche à des fins personnelles, mais j'ai l'intention de vous en faire part. Il s'agit en effet de déterminer l'utilisation actuelle au Canada de telles ordonnances et le chemin que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique a fait parcourir à ce genre de pratique. Il s'agit de déterminer dans quelle mesure les autorités canadiennes peuvent réglementer ainsi, sans texte législatif, en matière de secrets et de documents confidentiels et refuser par là même de fournir certains renseignements demandés. Je vous communiquerai les résultats de la recherche dès que je les aurai.

J'ai ensuite parlé d'«autres lois». Je sais qu'il y en a beaucoup. Je parcours en effet quelquefois les statuts. Et je suis sûr que mes collègues du Comité font la même constatation. Dans bien des lois canadiennes, on trouve des références à cette pratique dès qu'il s'agit de secret. J'avais espéré que nous pourrions persuader le ministre de la Justice, si cela ne blesse pas sa susceptibilité, de nous envoyer une liste des lois qui, soit stipulent la liberté d'information, soit, ce qui est plus probable, interdisent de façon péremptoire de fournir certains renseignements.



[Text]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** May I just interject here for the information of the Committee? Senator Forsey and I will be reporting on this at length on Thursday. We have had a meeting with Mr. Basford and I think we can say this morning that there appears to be the utmost willingness and desire to co-operate with the work of this Committee on both its Tuesday work and its Thursday work.

**Mr. Baldwin:** On the two final points I will be very brief. On the question of the protection of privacy, the Committee discovered in its trip to Washington the extent to which that bill was a very useful weapon. However, there was also some mention made of the fact that in certain departments of the government in Washington the privacy bill was being used as a shield against the giving of information. It occurred to me—this is the reason why I have put it there. You could include both of these in one bill. The Lawyers here will know that in the rules governing interpretation of statutes when everything is in one bill you look at all parts of the bill in order to come up with an interpretation. It would seem to me that provisions dealing with privacy naturally belong in a bill dealing with information. I think it should not be too difficult, having in mind the way the Committee feels as expressed by comments from members from time to time, to include that as well.

• 0950

The question of automatic data processing is a little more difficult. Obviously, if we are going to recommend legislation, my view is that any definition of record or document must be wide enough to include tapes. Now, the extent to which those tapes are used; the prohibitions on taking tapes including material about an individual and making those available for sources other than that for which they were gathered; the export of tapes out of this country; the use of information on tapes by other departments; the possibility of using some of the very sophisticated equipment now available so that tapes can be tapped by systems outside of the particular system involved; of the fact that there are probably thousands of computer tapes that have information about all of us on them, is a matter of some concern, and, I think, belongs with this study.

I am in some doubt, of course, as to whether or not we have jurisdiction federally to do what they have done in Sweden, which is not a federal state, and that is to impose regulations on the licensing of automatic data processing systems. I do not know whether that would come under property and civil rights. Maybe when we get the constitution back here—if we are still alive then—we might be able to deal with that then.

**Mr. Chairman,** I did not do this to invite debate; I just thought I would explain what was in my mind, which I did not have a chance to do at the time these terms of reference were extended. I knew that you were not too busy on this Committee and I thought you would want to have a full plate on your table before you got finished with it.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Do any members have questions of Mr. Baldwin? All right then, thank you.

[Interpretation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Sénateur Forsey, puis-je interrompre ici et signaler au Comité que nous avons eu une réunion avec M. Basford; il semble que celui-ci soit tout à fait prêt à collaborer, qu'il s'agisse de nos activités du mardi ou de celles du jeudi. Je vous donnerai d'ailleurs des détails à ce sujet jeudi.

**M. Baldwin:** Pour les deux derniers points, je serai très bref. A propos de la protection des secrets, le Comité s'est aperçu lors de son voyage à Washington à quel point cette loi était une arme utile. On a toutefois également indiqué que, dans certains ministères gouvernementaux à Washington, on arguait de cette loi pour refuser de fournir certains renseignements. C'est la raison pour laquelle j'ai pensé à cela. On pourrait envisager les deux points ensemble. Les juristes savent bien que d'après les règles d'interprétation des lois, il faut envisager la loi dans son ensemble pour pouvoir l'interpréter. Il me semble donc que des dispositions relatives au secret auraient naturellement leur place dans une Loi sur l'information. Connaissant les sentiments du Comité d'après ses fréquentes observations à ce sujet, je ne pense pas qu'il serait très difficile d'inclure aussi cela.

La question du traitement des données par ordinateur est un peu plus complexe. Il est évident que si nous voulons recommander un texte législatif, toute définition de registre ou document devrait englober les bandes magnétiques. Il faudra bien sûr du même coup se préoccuper du degré d'utilisation de ces bandes, des interdictions frappant l'enregistrement de documents portant notamment sur les particuliers et de leur communication à des fins autres que celles prévues à l'origine; de l'exportation de ces bandes ou de l'utilisation par d'autres ministères des renseignements ainsi fournis; de la possibilité d'utiliser certains systèmes ultra-modernes permettant maintenant d'écouter des bandes magnétiques à l'extérieur du réseau normal; du fait qu'il existe probablement des milliers de bandes électroniques renfermant des informations sur à peu près tout le monde.

Je ne sais pas bien si nous avons, au niveau fédéral, le pouvoir de faire ce que l'on a vu en Suède (où il n'y a pas d'état fédéral), à savoir réglementer l'utilisation des systèmes de traitement de l'information électronique. Je ne sais pas si cela entre dans les droits de la propriété et les droits du citoyen. Lorsque nous aurons rapatrié la constitution, si nous sommes encore en vie, nous pourrions peut-être en reparler.

Monsieur le président, je ne voulais pas susciter un débat mais simplement expliquer ce que j'avais à l'esprit, puisque je n'avais pu le faire quand le mandat du Comité a été élargi. Je savais que votre Comité n'était pas surchargé et je pensais que vous souhaitiez faire ainsi le tour de la question.

**Le coprésident (M. McCleave):** Certains voudraient-ils poser des questions à M. Baldwin? Bien, alors je vous remercie.

## [Texte]

The steering committee, I take it, will continue to be seized with the task of formulating just exactly where we go. We are all clear for the next two weeks.

Now, we start this morning with consideration of the letters that flowed out of the CBC ombudsman's appearance before us. The first one concerns the reply of Mr. Cousineau, the Chairman of the Unemployment Insurance Commission. Briefly, the issue, as set forth in Issue No. 52 of our Proceedings at pages 13 and 14, was the contact by the ombudsman on unlettered stationery, that is, a plain sheet of paper, to the Unemployment Insurance Commission for information on the number of claims accepted by the Board of Referees in the year 1973-74 and, as well, for the number of overpayments in 1973-74. The reply of Mr. Cousineau to Senator Forsey is printed herewith.

January 21, 1976

Senator Eugene Forsey  
Joint Chairman  
Standing Joint Committee on Regulations  
and Other Statutory Instruments.

Dear Senator Forsey:

This is further to Mr. Ménard's letter of January 2, 1976 concerning the testimony of Mr. Robert Cooper, CBC's "Ombudsman", before your Standing Joint Committee on December 4, 1975.

The letter on page 52:13 of the Committee's Minutes was received at the head office of the Unemployment Insurance Commission on October 20, 1975, shortly before the recent postal disruption.

The text of the letter is as follows:

Dear Sirs:

I would appreciate receiving from you the figure for the number of claims accepted by the Board of Referees in the year 1973-74 and also the figure for the number of overpayments in the same year.

Thank you for your assistance.

Yours sincerely,

Frances-Mary Morrison.

This letter of enquiry was typewritten on plain bond stationery and bore no reference to the CBC's "Ombudsman" program but simply a return address of 600 Lonsdale Rd. No. 5 Toronto. It has been the CBC's practice to identify their organization in all previous correspondence with the Commission.

Normally, requests for this type of information are prefaced by a remark such as "I am a university student completing a paper on Unemployment Insurance—" or the letterhead indicates a research organization, media affiliation, employer association, union, social agency, governmental department or action group.

## [Interprétation]

Je pense que le Comité directeur continuera de préciser notre programme de travail. Nous sommes tous bien d'accord pour les deux prochaines semaines.

Maintenant, nous commençons ce matin par étudier les lettres qui ont fait suite à la comparution de l'ombudsman de Radio-Canada. Nous avons tout d'abord la réponse de M. Cousineau, Président de la Commission d'assurance-chômage. Voici très brièvement le problème exposé au fascicule 52 de nos délibérations, pages 13 et 14: l'ombudsman aurait utilisé du papier sans en-tête, de la papeterie ordinaire, pour demander des renseignements à la Commission d'assurance-chômage, d'une part sur un certain nombre de demandes approuvées par le Conseil d'arbitrage pour l'année 1973-1974, d'autre part sur le nombre de paiements en trop faits pour la même année. Nous insérons ici la réponse de M. Cousineau au sénateur Forsey.

le 21 janvier 1976

L'honorable sénateur Eugene Forsey  
Coprésident  
Comité mixte permanent des règlements et autres  
textes réglementaires.

Monsieur le sénateur,

La présente fait suite à la lettre de M. Ménard datée du 2 janvier 1976, concernant le témoignage de M. Robert Cooper, de l'émission de télévision «Ombudsman» de la CBC, devant le Comité mixte permanent le 4 décembre 1975.

La lettre dont il est question à la page 52:13 du compte rendu du Comité a été reçue à l'administration centrale de la Commission d'assurance-chômage le 20 octobre 1975, peu avant le début de la récente grève des postes.

Le texte de la lettre est le suivant:

Messieurs,

J'aimerais recevoir de la Commission un état du nombre des demandes approuvées par le conseil d'arbitrage pour l'année 1973-1974, ainsi que du nombre des paiements en trop faits pour la même année.

Je vous remercie à l'avance de votre collaboration.

Veuillez agréer, Messieurs, l'expression de mes sentiments distingués,

Frances-Mary Morrison.

Cette lettre de demande était dactylographiée sur une feuille ordinaire sans en-tête et on n'y mentionnait nulle part l'émission «Ombudsman», mais uniquement l'adresse de l'expéditeur, soit 600 Lonsdale Rd. N° 5, Toronto. La Société Radio-Canada s'était toujours identifiée auparavant dans les lettres qu'elle avait fait parvenir à la Commission.

Normalement, les demandes de ce genre de renseignements sont toujours précédées d'une remarque du genre de celle-ci. «Je poursuis des études universitaires et travaille actuellement à un rapport sur l'assurance-chômage...» ou l'en-tête de la lettre indique une organisation de recherche, le nom d'un organe d'information, une association d'employeurs, un syndicat, un organisme social, un ministère du gouvernement ou un groupe de citoyens.



[Text]

Equally as normal, our practice has been to provide as much information as possible in responding to these requests so that the inquirer will have complete documentation concerning the subject matter. Usually, more than the requested information is supplied because experience has taught us that due to the complexity of the legislation, one simple inquiry very often leads to further clarifying inquiries or, if answered in a simple manner, can be open to misinterpretation without other supporting statistics or rationale.

In the case of Frances-Mary Morrison, the inquiry called for two sets of figures neither of which bore a relationship one to the other. In order to determine the extent of the reply that should be made, we attempted to contact the writer by telephone. These attempts were unsuccessful but we did speak to a gentleman at her residence who suggested that we just mail the information requested. At this point, we were unable to do so because of the postal strike.

I do not deny that we may have asked in what context was the requested information to be used for reasons aforementioned. However, I do feel that Mr. Cooper's remark concerning "facts to be distributed exclusively to those with the "right" political viewpoint?" is grossly unfair and an insinuation which I strongly resent. We have, in the past, received praise from researchers of the CBC's "Ombudsman" program for the prompt and efficient manner in which we have responded to their requests. In one recent instance, our Director of Information Services personally delivered, late one evening, a complex and detailed information package to a local CBC TV studio so that Mr. Cooper would have complete background material available to him for an early morning interview-taping session.

In any event, with the return to normal operations following the numerous priority requests for information on Bills C-16, C-69 and C-75 and the cessation of the postal strike, we have responded to the inquiry with exact information as requested.

Regarding page 52:26 of the Minutes of Proceedings and Evidence, I find it difficult to comment without reference to the name of the claimant or regional office. However, I would like to point out that it is customary in the case of a contentious claim for the Commission to insist on the use of its own legally-correct release form. The privacy of the individual claimant, as defined under section 114 of the Unemployment Insurance Act (respecting the confidentiality of the claimant), is a prime concern of the Commission. Certainly, we would be publicly chastised if we were lax in this area.

I trust the foregoing explanation meets with your satisfaction.

Yours sincerely,

Guy Cousineau

**Mr. Baldwin:** Are you inviting comment on those, Mr. Chairman?

[Interpretation]

Tout aussi normalement, nous avons toujours donné tous les renseignements possibles en réponse aux requêtes de ce genre, de sorte que le demandeur puisse obtenir une documentation complète sur le sujet qui l'intéresse. Généralement, nous fournissons plus de renseignements que l'on ne nous en demande, parce que l'expérience nous a appris qu'à cause de la complexité de la loi, une simple demande de renseignements donne souvent lieu à des demandes supplémentaires d'explication, ou une réponse trop élémentaire à la question peut donner lieu à une mauvaise interprétation si nous ne fournissons pas de statistiques ou d'explication à l'appui.

La demande de Frances-Mary Morrison requérait deux séries de données qui n'avait aucun lien entre elles. Afin de déterminer la nature de la réponse qui devait y être faite, nous avons tenté de communiquer avec l'expéditeur par téléphone. Nous n'y avons pas réussi, mais nous avons réussi à rejoindre à sa résidence un homme qui nous a suggéré de ne donner que les renseignements requis. Nous n'avons pas pu le faire à cause de la grève des postes.

Je ne nie pas que nous ayons pu demander dans quel contexte l'expéditeur avait besoin des renseignements requis, pour les raisons susmentionnées. Cependant, j'estime que M. Cooper, lorsqu'il a déclaré «est-ce que les faits ne peuvent être fournis qu'à ceux qui ont la bonne «couleur» politique?», a été grossièrement injuste et a fait une insinuation que j'estime inacceptable. Dans le passé, nous avons reçu des éloges des chercheurs de l'émission «Ombudsman», pour la manière prompte et efficace à laquelle nous avions répondu à leur requêtes. Dans un cas récent, notre Directeur des services d'information a donné personnellement, un soir très tard, une série de renseignements complexes et détaillés à un studio de télévision de la CBC, de manière que M. Cooper puisse avoir toutes les données en main lors d'une session d'enregistrement d'une interview qui devait avoir lieu très tôt le lendemain matin.

Par ailleurs, les opérations suivent à présent leur cours normal, après les nombreuses demandes prioritaires de renseignements sur les bills C-16, C-69, et C-75, et la fin de grève des postes, et nous avons répondu à la demande de renseignements comme il se devait.

En ce qui a trait à la page 52:26 du compte rendu, j'éprouve de la difficulté à livrer un commentaire alors qu'on n'a précisé ni le nom du requérant, ni l'emplacement du bureau régional en cause. Cependant, j'aimerais souligner que la Commission a adopté comme coutume, dans le cas d'une demande litigieuse, d'insister sur l'utilisation de sa propre formule de décharge dont la légalité ne fait aucun doute. Le caractère confidentiel du dossier de chacun des prestataires, tel que stipulé à l'article 114 de la Loi sur l'assurance-chômage, est prioritaire aux yeux de la Commission. Assurément, on nous dénoncerait publiquement si nous faisions entorse à cette règle.

J'espère que les renseignements que renferme la présente répondent à vos questions.

Veuillez agréer, Monsieur le sénateur, l'expression de mes sentiments distingués.

Guy Cousineau

**M. Baldwin:** Voulez-vous que je fasse une observation là-dessus, monsieur le président?

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I am now inviting comment on this matter.

**Mr. Baldwin:** I have taken some time to go through these, Mr. Chairman, and, in two or three sentences, it is my view that concealed behind all the verbiage in this letter from Mr. Cousineau is the rather arrogant assumption that only people in certain walks of life are entitled to this very esoteric information. I am sure if you or I or some other member had asked for it, it might have been forthcoming, but that members of the public had to be identified, had to be classified, before the information was given to them. The Unemployment Insurance Commission had to arrive at the conclusion that they were people fit and able to receive this information and deal with it. My own very brief view is that there are a lot of ruddy excuses here which are not really acceptable.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Blais.

• 0955

**Mr. Blais:** I take exception to that, to my mind, very negative attitude of Mr. Baldwin's. I would have hoped for a bit better from him, especially with the first statement relating to this particular correspondence. Evidently the plain laws of courtesy would indicate some necessity of the writer or the party requesting the information to identify himself or herself. It is information that, of course, requires some effort to tabulate and to communicate. Surely the party who is writing should identify, in some cursory way—I do not think a thesis is required, but surely the ground of common courtesy would require that identification be preferred.

I personally, Mr. Chairman, when I receive requests from individuals who do not choose to identify themselves, tend to be very curt in my dealing with them. Effectively, I want to know who it is, who is seeking information, who is seeking my assistance, for what purpose that information is sought or for what purpose that particular assistance is sought, and even more so, now that we recognize that civil servants have certain obligations not only to the public at large but to their political masters, if I might use that terminology, and that they are responsible to respect the traditions and the usual course of actions that ought to be taken and have been taken. I think that Mr. Cousineau has shown remarkable tact and remarkable responsibility in the exercise of his discretion and, effectively, I find that the whole attitude of Mr. Cooper in this instance was to set a trap in order to attempt to make a point on his program, and I take strong exception to his using that sort of tack.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you, Mr. Blais. Would other members of the Committee like to comment?

**Mr. Leblanc (Laurier):** It is mentioned in that letter from Mr. Cousineau that he has replied to the inquiry anyway. But maybe it took time to make the reply because, as he mentioned, he had to return to normal operations after Bill C-16, C-69 and C-75 and the postal strike, and then he resumed his regular operation and at that time he replied to the inquiry. I do not see what is the beef there.

Second, I think he is right, too, when he says that when you are dealing with a particular claimant you have to be very careful because then there is of course the claimant's confidence, that his claim will not be published all over the country, and I think this is very important and it seems to be a prime concern of the Commission. I quite agree with them on that.

[Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui, s'il vous plaît.

**M. Baldwin:** Il m'a fallu assez longtemps pour passer tout cela en revue, monsieur le président; je vous dirai en deux ou trois phrases qu'à mon avis derrière tout ce verbiage, M. Cousineau semble estimer avec quelque arrogance que seules certaines sphères privilégiées peuvent avoir accès à ces renseignements des plus ésotériques. Je suis sûr que si l'un d'entre nous avait posé la question, nous aurions reçu une réponse; mais pour ce qui est du public, on la lui refuse s'il ne peut se classer dans une certaine catégorie. Il a fallu que la Commission d'assurance-chômage établisse que ces personnes pouvaient en effet recevoir les renseignements demandés. A mon avis, il y a là beaucoup de prétextes qui ne sont pas véritablement acceptables.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Blais.

**M. Blais:** J'ai l'impression que M. Baldwin se montre là beaucoup trop négatif. J'attendais mieux de lui, surtout quant à sa première affirmation touchant cette lettre. Il va de soi, en effet, que les principes les plus élémentaires de courtoisie exigeraient qu'une personne voulant des renseignements s'identifie. Il est évident que pour communiquer ce genre de renseignement, la Commission doit effectuer certaines opérations. Je crois que la courtoisie la plus élémentaire nous apprend qu'il est préférable de s'identifier, même si c'est très brièvement.

Personnellement, monsieur le président, lorsque je reçois des demandes de renseignements de personnes qui ne s'identifient pas, j'ai tendance à être assez brusque. Je veux en effet savoir qui demande des renseignements ou de l'aide, et dans quel but, d'autant plus que nous reconnaissons maintenant que les fonctionnaires ont certaines obligations non seulement envers le public en général mais envers leurs maîtres politiques, si je puis m'exprimer ainsi, et qu'ils sont censés respecter les traditions et les méthodes habituellement utilisées. M. Cousineau a fait preuve, par cette discrétion, d'un tact remarquable et d'une grande conscience de ses responsabilités et je pense que le seul but de M. Cooper était, en fait, de lui présenter un piège, ce que je trouve tout à fait déplacé.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci, monsieur Blais. D'autres membres du Comité voudraient-ils prendre la parole?

**M. Leblanc (Laurier):** Dans la lettre de M. Cousineau, on apprend qu'il a finalement répondu à la demande. Si cela a été long, c'est probablement parce que, comme il l'indique, il n'a pu reprendre ses activités normales qu'après les Bills C-16, C-69 et C-75 et la grève postale. Je ne vois vraiment pas ce qu'on peut lui reprocher ici.

Deuxièmement, je crois qu'il a également raison de déclarer que, lorsqu'il s'agit d'un particulier, il faut être très prudent, car il faut savoir respecter le caractère confidentiel d'une demande de prestation; cela me semble un des éléments extrêmement importants auquel la Commission s'attache à très juste titre. Je suis tout à fait d'accord là-dessus.



[Text]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Senator Lafond.

**Senator Lafond:** I would like to point out, Mr. Chairman, Paragraph 2 of Page 2 of Mr. Cousineau's letter which states that at least some honest effort was made to contact the correspondent and try to clarify what the purposes of the questions were in order, presumably, to ensure that there would be no misinterpretation of the information given, if and when given.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes. Thank you. Are there other comments? Senator Godfrey.

**Senator Godfrey:** I think if you get an inquiry you are entitled to know the purpose of the inquiry, just as a matter of priorities, which one you give the priority to. But I think if it is important, if it represents an association or something, you put that up to the head of the list, rather than one individual, out of idle curiosity. So to that extent I am not that much worried about this incident.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you. By the way, on the CBC *Ombudsman* program, I think they do the final taping this week but we will be sending them the total correspondence and also the reports of this meeting and any future meetings that deal with the matter, and then they have all summer presumably to put together replies they feel they have to.

Mr. Baldwin, have you not raised the . . .

**Mr. Baldwin:** I have just one comment. I would go along part way with what the members have said, but I have in my mind the fact that this is the same agency which printed, for its own edification, a set of guidelines which would be utilized when assessing whether or not claimants had been able to establish that they had made adequate attempts to find employment. And if I remember correctly, I think we had some difficulty in getting them ourselves. That was the issue that came up when we were dealing with Statutory Instruments. Here are guidelines which all who claimed should be entitled to have, surely. These are guidelines which, if I remember correctly, reflected a number of decisions of umpires and boards of review and on the basis of those decisions the jurisprudence was established, set out in guidelines which the board and its officials used in determining whether or not an applicant was entitled to benefits but then refused to make those guidelines available. It is in that light that I make my judgments. It may be harsh but I am doing it on the basis of my own experience with this department from time to time.

• 1000

**Mr. Blais:** On that point, Mr. Chairman, I do not want to engage in a debate but if I recall correctly with reference to those guidelines, I have some doubt in my mind relating to the propriety of having guidelines built on jurisprudence that are given the effect of regulations without their being submitted to our particular body to be reviewed. However, that I think was the issue, not the question as to whether those guidelines were available and I do not think at any time those guidelines were kept away from us.

The question was as to whether we had the authority as a committee to deal with those guidelines to determine whether those guidelines were fitting and proper and whether they had been properly drafted. I think that was the issue and it was felt that we do not have that jurisdiction because it did not come within the definitions that would provide us with that jurisdiction. Effectively, it was

[Interpretation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Sénateur Lafond.

**Le sénateur Lafond:** Je voudrais revenir, au troisième paragraphe de la deuxième page de la lettre de M. Cousineau; on indique bien qu'on s'est efforcé de rentrer en contact avec le correspondant et de déterminer quel était l'objectif poursuivi pour s'assurer que les renseignements éventuellement fournis ne seraient pas mal interprétés.

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui. Merci. Y a-t-il d'autres observations? Sénateur Godfrey.

**Le sénateur Godfrey:** Je crois qu'en cas d'enquête, il est normal en effet de savoir quel en est l'objectif, ne serait-ce que pour établir des priorités. Toutefois, si c'est important, s'il s'agit d'une association par exemple, cela doit venir en tête de liste, avant les particuliers et avant la satisfaction des curiosités. Cet incident ne m'inquiète donc pas outre mesure.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci. Au fait, à propos de l'émission *Ombudsman* de Radio-Canada, je crois que le dernier enregistrement aura lieu cette semaine; nous leur enverrons quand même toute la correspondance et les rapports de nos réunions portant là-dessus, ce qu'il leur donnera probablement tout l'été pour compiler les réponses qui leur semblent utiles.

Monsieur Baldwin, n'avez-vous pas levé . . .

**M. Baldwin:** Je voudrais simplement faire une observation. Je suis en partie d'accord avec ce qu'ont dit les membres du Comité, mais je n'oublie pas que c'est ce même organisme qui, pour son édification personnelle, a publié une série de directives à suivre pour juger si les requérants ont réussi ou non à prouver qu'ils avaient fait le nécessaire pour trouver du travail. Et si je me souviens bien, nous avons eu quelques difficultés à obtenir la liste des directives nous-mêmes. Nous en avons déjà discuté en traitant des règlements statutaires. Il s'agit certainement de directives qui devraient être disponibles pour tous les requérants. Si j'ai bonne mémoire, ces directives reflétaient un certain nombre de décisions d'arbitres ou de commissions de révision sur lesquelles on a fondé des décisions de jurisprudence. Ces mêmes directives sont utilisées par la Commission et les fonctionnaires pour déterminer si un requérant a droit aux prestations ou non, et voilà qu'on refuse de lui remettre les directives en question. Mon jugement, qui peut paraître dur, est fondé sur ces données et sur ma propre expérience avec ce ministère.

**M. Blais:** Monsieur le président, je ne veux pas engager un débat sur cette question. Je me demande s'il convient d'utiliser comme règlement des directives fondées sur une jurisprudence, sans les soumettre au Comité pour révision. Voilà la question en litige, car je ne crois pas qu'on ait jamais refusé de rendre publiques ces directives.

Il s'agit d'établir si le Comité a le pouvoir de déterminer si les directives en question sont convenables, et appropriées et bien rédigées. Il semble qu'il ne nous revenait pas de nous en occuper, puisque cela ne fait pas partie de notre mandat. Les directives sont disponibles, nous les avons en notre possession et nous pouvons les étudier; le problème réside dans la portée de nos décisions.

[Texte]

not a question of the guidelines not being available or of us having the guidelines in our possession and being able to look at them; the problem was the effectiveness of our own decisions on them.

**Mr. Baldwin:** I quite agree with Mr. Blais, Mr. Chairman; that was the major issue which we dealt with. That was the question of whether they were statutory instruments or regulations which had come before us for scrutiny under the terms of the statute. But a collateral aspect of that which cannot be ignored was the fact that it was made quite plain by the correspondence and the discussion that these guidelines were being held out of public knowledge.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I think, with all due respect to both of you, we are really dealing with the request of this young woman, Frances-Mary Morrison, to receive statistical information on the guideline issue; while it may be germane to our relations with the Unemployment Insurance Commission, it is not germane to the issue that we have just discussed here. If I judge the consensus here, it is something we will send back to Mr. Cooper. He has seen the opinion of the members of the Committee and he may have cause to write back to us or he may not.

Senator Forsey.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I should like to express my agreement with what Mr. Blais and Mr. Leblanc said. I read this rather carefully and I did not arrive at the same conclusion as Mr. Baldwin at all. I felt that Mr. Cousineau had made a reasonable reply, perhaps a little heated in tone, but that did not worry me particularly. This lady did finally get the information. An attempt was made to find out why she wanted it for reasons which are given in the first paragraph at the top of page 2. I do not see any reason to suspect that, in fact, an attempt was made to find out whether she was politically of the right stripe and I felt reasonably well satisfied with this answer.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you. Perhaps we could turn to number 2 which is the letter from the Minister of National Health and Welfare, Mr. Lalonde. This reply of his arises from a remark on page 12 of Issue Number 52, where a Miss Susan Burns of the Consumers' Association of Canada had requested a copy of a report in the field of health information; the Northern Health Services declined to release the actual microbiological results when they conducted a survey of Yukon fast-food chains to check on the cleanliness of milk shakes. And the letter of Mr. Lalonde is herewith printed.

Ottawa, K1A 0K9

Jan 27 1976

Mr. Robert McCleave, M.P.,

House of Commons

Dear Mr. McCleave:

Thank you for your letter of December 8, 1975 in which you drew my attention to certain evidence given by Mr. Robert Cooper of the Canadian Broadcasting Corporation program "Ombudsman" and particularly a complaint by Susan Burns of the Consumers Association of Canada that Northern Health Services declined to release the names of actual microbiological results when they conducted a survey of Yukon fast food chains to check on the cleanliness of milkshakes.

[Interprétation]

**M. Baldwin:** Monsieur le président, j'en conviens avec M. Blais, c'était la question la plus importante, à savoir si ces directives constituaient ou non des règlements ou des textes réglementaires soumis à notre examen minutieux aux termes du statut. N'oublions cependant pas qu'il était évident, d'après la correspondance reçue et le débat tenu, que ces directives n'étaient pas disponibles pour le public en général.

**Le coprésident (M. McCleave):** Sans vouloir vous offenser, je vous rappelle que nous traitons de la demande de cette jeune femme, Frances-Mary Morrison, de recevoir des données statistiques sur les directives. Cette question se rapporte peut-être à nos relations avec la Commission d'assurance-chômage, mais pas à la question mise en délibération. D'après l'attitude générale du Comité ici, il semble que nous renverrons la question à M. Cooper. Comme ce dernier a pris connaissance de l'opinion des membres du Comité, il trouvera peut-être raison de nous écrire à nouveau.

Sénateur Forsey.

**Le coprésident (Sénateur Forsey):** Je me rallie aux idées exprimées par M. Blais et M. Leblanc. J'ai lu la correspondance attentivement et je n'arrive pas à la même conclusion que M. Baldwin. Selon moi, M. Cousineau a répondu d'une façon raisonnable, peut-être avec des paroles un peu trop dures, mais cela ne m'inquiète pas outre mesure. Cette jeune femme a fini par recevoir l'information demandée. On a essayé de savoir pourquoi elle voulait ces renseignements, et vous trouverez la réponse au deuxième paragraphe de la page 2. Je ne vois pas pourquoi on soupçonnerait qu'on a tenté de connaître ces attaches politiques, et la réponse donnée me satisfait.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci. Passons au document numéro 2, la lettre du ministre de la Santé et du Bien-être social, M. Lalonde. Cette réponse découle d'une remarque à la page 12 du fascicule n° 52, où M<sup>lle</sup> Susan Burns de l'Association des consommateurs du Canada demande un exemplaire d'un rapport dans le domaine de la santé. Les Services de santé du Nord ont refusé de donner les résultats microbiologiques obtenus suite à une enquête effectuée dans le Yukon sur les chaînes de magasins alimentaires pour vérifier la pureté des laits fouettés. La lettre de M. Lalonde est ci-jointe.

Ottawa, K1A 0K9

le 27 janvier 1976

M. Robert McCleave, député

Chambre des Communes

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 18 décembre 1975 dans laquelle vous attiriez mon attention sur une partie du témoignage de M. Robert Cooper de l'émission «Ombudsman» de la société Radio-Canada, et plus précisément sur la plainte formulée par Susan Burns de l'Association des consommateurs du Canada selon laquelle les Services de santé du Nord ont refusé de donner des noms et des résultats microbiologiques suite à une enquête effectuée dans le Yukon sur les magasins alimentaires à succursales pour vérifier la pureté des laits fouettés.



[Text]

In June of 1975, a number of eating establishments in Whitehorse were inspected and, in each case, samples of food were collected for laboratory analysis. The health service officials did, upon that occasion, refuse to release the results of the laboratory tests.

In October of 1975 those establishments in which there was some evidence of substandard conditions were resurveyed and the results were provided to the Consumers Association. Some of the June survey results were also provided, however, in all cases the name of the establishment was deleted from the reports.

After the laboratory results from the June survey were received, the Chief Medical Officer of Health discussed, with a representative of the Consumers Association, the question of release of the results and identification of the name of the establishments tested. He informed the Consumers Association representative that release of such information would interfere with the working rapport which the health authorities were striving to improve in their relationships with proprietors of eating establishments.

It should be noted that our Environmental Health Officers adopt an educational approach to the raising of standards of sanitation whenever this is possible. If the Environmental Health Officer were to allow laboratory results to be publically announced when substandard conditions are first identified, this would undermine the reputation of the operator prior to his having been given an opportunity to remedy the situation. It would also surely damage the Environmental Health Officer's role as a helpful adviser and convert his position into that of a policeman.

The above comments do not, of course, apply where there is an imminent threat to the health of the public. In such a situation, decisive action is taken and there would be no hesitation in utilizing the various media for such action.

I trust the foregoing has served to answer your questions concerning the recent inspection of health establishments in the Yukon Territory and I hope I have clarified the general nature of the policy the Health Department pursues in dealing with matters relating to general sanitation and the health of the public.

Yours truly,

Marc Lalonde

Mr. Blais: In fairness, Mr. Chairman, in view of the fact that Mr. Baldwin had the first crack at the first letter, maybe I should have the first crack at this one.

• 1005

The Joint Chairman (Mr. McCleave): The first one up is the first one recognized.

Mr. Baldwin: After you, J.-J., I always like a moving target.

Mr. Blais: I have my running shoes on, Mr. Chairman.

[Interpretation]

En juin 1975, un certain nombre de magasins d'alimentation ont été inspectés et, dans chaque cas, des échantillons d'aliment recueillis pour être analysés en laboratoire. A cette occasion, les représentants des services de santé ont en effet refusé de communiquer les résultats des analyses en laboratoire.

En octobre 1975, les magasins où l'on avait découvert des conditions qui ne satisfaisaient pas aux normes d'hygiène, ont fait l'objet d'une nouvelle enquête et les résultats en ont été communiqués à l'association des consommateurs. Certains résultats de l'enquête de juin ont également été fournis, mais dans tous les cas le nom des magasins avait été supprimé dans le rapport.

Lorsqu'on a connu les résultats des analyses en laboratoire qui avaient fait suite à l'enquête de juin, le médecin-chef du Ministère a discuté, avec un représentant de l'Association des consommateurs, de la publication des résultats de l'enquête et de l'identification des établissements qui y avaient été soumis. Il a indiqué au représentant de l'Association des consommateurs que la publication de tels renseignements nuirait au rapport de travail que les autorités de la Santé s'efforcent d'améliorer dans leurs relations avec les propriétaires de magasins d'alimentation.

Il est bon de noter que nos agents de l'hygiène du milieu font appel à des méthodes éducatives en vue d'élever les normes d'hygiène, dans les cas où cela est possible. Si l'agent de l'hygiène du milieu permettait la publication des résultats des analyses en laboratoire dès que des conditions insatisfaisantes sont décelées dans un magasin, cela ternirait la réputation du propriétaire avant même qu'il n'ait eu la chance de remédier à la situation. Cela nuirait également beaucoup au rôle de l'agent de l'hygiène du milieu qui doit agir en tant que conseiller et cela le transformerait en policier.

Les commentaires dont il est question ci-dessus ne s'appliquent évidemment pas aux circonstances dans lesquelles la santé du public est menacée de façon imminente. En pareil cas, des mesures fermes sont prises et on n'hésiterait pas à avoir recours aux divers moyens d'information pour atteindre le but visé.

J'espère que ces renseignements ont su répondre à vos questions relativement à la récente inspection des magasins d'alimentation dans le territoire du Yukon; j'espère également avoir éclairci la nature générale de la politique du ministère de la Santé en ce qui a trait aux questions d'hygiène générale et à celles qui concernent la santé du public.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Marc Lalonde

M. Blais: Monsieur le président, soyons justes: puisque M. Baldwin a eu la parole le premier pour la première lettre, peut-être pourrais-je l'avoir pour celle-ci?

Le coprésident (M. McCleave): Le premier qui lève la main est le premier à parler.

M. Baldwin: Après vous, J.-J., j'aime bien viser une cible mouvante.

M. Blais: Monsieur le président, je suis prêt pour la course.

[Texte]

I refer again, Mr. Chairman, to the Minister's reply. Having dealt with situations similar to these, as a practising lawyer, I tend to feel that perhaps the Minister is right. We are dealing, here, with opening new ground, namely, establishing very strict criteria of health standards in the food dispensing industry in areas that have not been subjected to those particular controls in the past. The goodwill of the operators is essential, especially when we consider that there is a certain limit to the amount of funding that is available for continuous inspection. We should be mindful, as well, of the fact that the small businessman, in Canada, feels that he is, presently, over-regulated and over-controlled.

**An hon. Member:** You are the first Liberal I have heard say that.

**Mr. Blais:** He feels that, Mr. Chairman; I am not passing any judgment on that feeling, I am just saying that there is that particular feeling afoot. In this instance, the Minister indicates that, in his opinion, to establish goodwill and a good rapport so that the consumer's interest, in the long-run, is to be protected effectively, by the co-operation obtained from the food dispenser, he ought not to provide the information sought and thereby embarrass the person from whom co-operation is sought. Now, to my mind, that is an eminently reasonable attitude to take, and I would hope that that attitude is taken more often, because, Mr. Chairman, it is essential that, when we attempt to administer restrictive measures, controls and investigative rules, we do so with a great deal of discretion, mindful of the end result that is sought by those rules and regulations.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you, Mr. Blais.

Is there any further comment?

**Mr. Baldwin:** Is there anybody else? I do not want to be the one to be the chief complainer.

**M. Béchard:** Monsieur le président, je voudrais dire quelques mots simplement pour noter ma surprise de voir les membres du parti de l'opposition officielle tenir tellement à ces choses-là, alors qu'ils passent leur temps en Chambre à critiquer le gouvernement quand il fait trop d'enquêtes. Nous venons d'entendre, quand mon collègue Jean-Jacques Blais parlait, une réflexion de M. Hnatyshyn, qui a dit: «C'est le premier libéral qui dit cela». C'est le premier conservateur qui dit cela aussi, mais il ne le dit pas tout haut, il le dit tout bas ici en comité.

Je crois que la raison donnée par le ministre de la Santé est très valable. On ne doit pas continuer à harasser les gens dans leur vie quotidienne comme dit si bien l'opposition, très souvent en Chambre.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Baldwin, Mr. Reid and Senator Lafond.

**Mr. Baldwin:** I notice I had a word written alongside Mr. Lalonde's statement—it was the word “nuts”. Maybe that is not a good expression to use, but I will expand on it a little.

I take issue with Mr. Blais in some ways. I have practised law in small communities and I have been in municipal politics. Of course, you have to preserve a reasonable, healthy relationship between officials, who have a responsibility for administering law, and the people upon whom they can bear down heavily if necessary. But I suggest that the primary objective here is to help the people who are in the community. How far is a public official to be given the freedom to say. “In my judgment, I think it is far more

[Interprétation]

Monsieur le président, je me reporte à nouveau à la réponse du ministre. A titre d'avocat, je me suis occupé de situations semblables et je crois que le ministre a raison. Nous traitons ici d'un domaine tout à fait nouveau, notamment l'établissement de normes d'hygiène strictes pour des magasins d'alimentation situés dans des endroits jamais encore soumis à des contrôles. La bonne volonté des propriétaires est nécessaire, surtout si l'on tient compte du peu d'argent disponible pour une inspection soutenue. Rappelons-nous également que le petit commerçant au Canada se sent présentement soumis à trop de règlements et à trop de contrôles.

**Une voix:** Vous êtes bien le premier libéral à dire une chose semblable.

**M. Blais:** Monsieur le président, je répète simplement que les commerçants ont cette impression et je ne passe pas de jugement sur la question. Dans ce cas-ci, le ministre cherche à, à la longue, protéger le consommateur grâce à une coopération réelle de la part des propriétaires de magasins d'alimentation. Pour ce faire, le ministre croit préférable de ne pas fournir les renseignements demandés pour éviter de causer des embarras aux propriétaires de ces magasins d'alimentation. Selon moi, cette attitude est raisonnable et je souhaiterais qu'elle soit adoptée plus souvent. Monsieur le président, lorsque nous essayons d'administrer des mesures restrictives, ainsi que des règlements de contrôle et d'enquête, il importe d'agir avec beaucoup de discrétion, puisqu'il faut se rappeler toujours le résultat final visé.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci, M. Blais.

Avez-vous d'autres observations?

**M. Baldwin:** Personne d'autre ne veut se prononcer? Je ne veux pas être le seul à me plaindre!

**Mr. Béchard:** Mr. Chairman, I will simply express my surprise at seeing the members of the official opposition party so intent on all these questions while they spend so much time in the House criticizing the government for conducting too many inquests. We have just heard, while my colleague Jean-Jacques Blais was speaking, a comment by Mr. Hnatyshyn: “You are the first Liberal I have heard say that”. I am the first Conservative to say such things but I am doing so in a low voice here in Committee.

I think the reason given by the Minister of Health is very valid. We must stop harassing people in their private lives as was so often said by the Opposition in the House of Commons.

**Le coprésident (M. McCleave):** M. Baldwin, M. Reid et le sénateur Lafond.

**M. Baldwin:** Je remarque que j'ai écrit le long de la déclaration de M. Lalonde: des clous! Cette expression n'est peut-être pas la meilleure, mais je vous donnerai quelques détails.

Je conteste la déclaration de M. Blais. J'ai exercé ma profession d'avocat dans des petites localités et j'ai fait de la politique municipale. Évidemment, il faut conserver une relation saine entre les fonctionnaires chargés de l'administration de la loi et les personnes soumises à ces lois. Toutefois, notre premier objectif est d'aider la population de ces localités. Jusqu'à quel point un fonctionnaire public est-il libre de dire: «Selon moi, il est plus important de maintenir de bonnes relations personnelles avec les pro-



[Text]

necessary that I stay in good first-name relationship with these people who are in charge of these restaurants, than it is that I take charge of the situation and look to the welfare of the public"? There has to be some line drawn, of course. You cannot go in there and, on every minor infraction, bear down heavily with all the weight which the law and the regulations give you. But I do not think that the circumstances outlined by Mr. Lalonde satisfy me, and there is no indication that the net result of this was to provide a more healthy environment in the better eating places in the North. I have lived in the North for a long time and I have seen some of the messes which have been paraded in front of the public under the name of restaurants and cafes. I think those days maybe are done now, at least I hope so, and I am not prepared to accept this as being a satisfactory excuse. So there you are, we join issue again.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Reid.

• 1010

**Mr. Reid:** Mr. Chairman, I think the point here is that Mr. Lalonde expresses a philosophy of regulation and he indicates that there are two ways to proceed. One is to proceed as a policeman, in which case, as a policeman, he probably would have no objection to making all this material available. He suggests that the alternative is to do it the way he is doing it, by using the iron hand in a velvet glove and attempting to get co-operation rather than enforcement, probably on the grounds that regulations will always tend to be behind what the reality is and you can probably get better performance by co-operation than you can by coercion.

I think the point the Committee should address itself to is whether or not this kind of regulation is appropriate, whether this Committee would prefer to see regulation carried on in the police style, and depending on which attitude you take then you make a judgment much more easily as to what kind of information you would like to see released. That seems to be the heart of the question. In fact, as you go through those letters one is struck by the fact that much of the information that is requested has come to the government under the guise of confidentiality and that the material is not available unless the government chooses to break confidence. And the government agencies involved seem to feel this is the better way of obtaining the information they need to do their job than to go around coercing.

I think the Committee has a fundamental decision to make here, because as long as we have the situation in which government obtains considerable amounts of its information by confidentiality and prefers to work with people instead of coercing them then obviously there is going to have to be an exchange, and that exchange is likely to be a limit on information that is made available under certain circumstances. These letters are very useful, because they elucidate that point very clearly and they elucidate the problems that are involved very clearly. So the whole question of the freedom of information to some extent comes down to the fact as to what are the costs on the other side in terms of government's relationships with people on the other side.

Mr. Baldwin made a valid point about freedom of privacy. And there is no question that freedom of privacy puts a limit on freedom of information, and our dilemma is going to be to find out what that balance is.

[Interpretation]

priétaires de ces restaurants que de prendre la situation en main et de m'occuper du bien-être du public? Il faut tirer une ligne quelque part. Il est vrai que la loi et les règlements vous donnent un certain poids, mais il ne s'agit pas de les punir sévèrement à chaque infraction mineure. Mais circonstances mentionnées par M. Lalonde ne me satisfont pas, et rien n'indique que le résultat final a abouti à l'amélioration des normes d'hygiène de ces restaurants dans le Nord. J'ai vécu assez longtemps dans le Nord et j'ai eu l'occasion d'entrer dans ces endroits que l'on nomme restaurants et cafés. Ces jours sont peut-être révolus, du moins je l'espère, mais je ne suis pas prêt à accepter les propos de M. Lalonde comme excuse. Et voilà, monsieur Blais, je rejoins vos conclusions.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Reid.

**M. Reid:** Monsieur le président, M. Lalonde exprime les principes sous-jacents aux règlements et indique que l'on peut procéder de deux façons. On peut se comporter comme un policier qui ne s'opposerait sans doute pas à la diffusion de tous ces renseignements. L'autre solution c'est d'agir comme il fait présentement, c'est-à-dire d'utiliser une main de fer dans un gant de velours. Il désire obtenir la collaboration plutôt qu'imposer des règlements, puisque ces derniers sont toujours un peu en retard sur la réalité et qu'on obtient souvent de meilleurs résultats par la collaboration plus que par la contrainte.

A mon avis, le comité devrait étudier l'à-propos de ce genre de règlements, décider s'il souhaite leur mise en vigueur selon un style policier et, selon l'attitude choisie, déterminer le genre d'information qu'il veut rendre publique. Cela me semble l'essentiel de la question. La lecture de ces lettres m'indique que la plupart des renseignements demandés ont été remis au gouvernement sous le sceau du secret et que le public ne peut les obtenir que si le gouvernement choisit de les divulguer. Les agences gouvernementales intéressées semblent croire qu'il vaut mieux obtenir l'information nécessaire à l'exécution de leurs tâches par la collaboration que par la contrainte.

Le comité doit donc prendre une décision fondamentale. Aussi longtemps que le gouvernement obtiendra une grande partie de ces renseignements par la voie du secret, mais qu'il préférera pourtant collaborer avec les citoyens plutôt que de les soumettre à la contrainte, il faudra qu'il y ait communication. A l'intérieur de celle-ci, il faudra imposer une limite à l'information disponible dans certaines circonstances. Ces lettres que nous étudions aujourd'hui sont très utiles, car elles mettent en lumière les problèmes à l'étude. Toute la question de la liberté de l'information se résume comme suit: Combien faut-il payer pour maintenir les bonnes relations entre le gouvernement et la population?

M. Baldwin a soulevé un point très valable en parlant de la vie privée des individus. Il est indiscutable que le respect de cette intimité limite l'accès à l'information, et notre tâche est de trouver l'équilibre entre les deux.

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you, Mr. Reid. Senator Lafond.

**Senator Lafond:** Well, Mr. Chairman, Mr. Reid made nearly all of my arguments. It seems to me that we have to address ourselves to the philosophy of the department in applying those regulations, and we have a clear indication here of what was done by the department in paragraphs 2 and 3 of the letter.

Paragraph 2 indicates a first step where the element that seems to be aimed at by the department is one of correction, of correcting the situation. The department claims that this element of correctiveness is better served by not issuing the information, and in this case it did not. Now the next paragraph indicates that the second time around there might have been, and there probably was, a certain element of punitiveness, in which case the department does not hesitate to make the information available.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you. Senator Godfrey.

**Senator Godfrey:** Well, I think there is a legal maxim that every dog is entitled to one bite and I think every restaurant owner is entitled to one slip-up, and as long as the department is not too lenient I would think that this is a rather reasonable attitude.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Senator Forsey.

• 1015

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, it struck me that really this is a matter of judgment and rather difficult to lay down a hard and fast rule about it. I am a little uneasy about some of the points Mr. Baldwin has raised. On the other hand, in the second last paragraph, the Minister says:

The above comments do not, of course, apply where there is an imminent threat to the health of the public. In such a situation, decisive action is taken and there would be no hesitation in utilizing the various media for such action.

Now, the question is, of course, who decides whether there is "an imminent threat to the health of the public"? Is there a tendency for the officials to be too lenient? Is there a tendency, such as I observed when I was on the Board of Broadcast Governors, to take the attitude, we are all boys together? There was a great deal too much of that, I thought, on the Board of Broadcast Governors. That is one reason why I got off it. The thing bears watching. On the other hand, the fact that you did get this preliminary survey and they did not release anything, which seems proper enough to me and then, in the second survey they did release something, seems to indicate that the department is exercising some degree of responsible judgment. I do not know whether the Consumers Association wanted to have the names of the establishments that were delinquent. I see the names were deleted from the report. It is a difficult thing to decide, I think. I do not know. I do not think we have enough evidence to be very positive about the thing one way or the other. I see Mr. Baldwin's point and feel strongly about it and I see Mr. Reid's point but I have a slight feeling that sometimes the officials might be too easy. They might be on too much of a first-name basis and they might be too anxious to get the co-operation of the establishments and might, therefore, not protect the public to the extent that they should.

[Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci, monsieur Reid. Sénateur Lafond.

**Le sénateur Lafond:** Monsieur le président, M. Reid s'est fait mon porte-parole. Le comité doit étudier le principe qui inspire le ministère dans l'application de ces règlements. Les paragraphes 2 et 3 de la lettre nous indiquent ce qui a été fait par le Ministère.

Au paragraphe 2, on lit que le Ministère a d'abord visé à corriger la situation. A ses yeux, il est préférable de garder l'information secrète, ce qui a été fait dans ce cas-ci. Le paragraphe suivant indique que, après la seconde analyse, il y a probablement eu des sanctions et le ministère n'a pas hésité à divulguer l'information.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci, Sénateur Godfrey.

**Le sénateur Godfrey:** Selon la loi, toute personne a droit à une erreur, et il en est ainsi pour tous les propriétaires de restaurant. Pour autant que le ministère ne soit pas trop indulgent, cette attitude est assez raisonnable.

**Le coprésident (M. McCleave):** Sénateur Forsey.

**Le coprésident (Sénateur Forsey):** En somme, c'est une question de jugement et il est assez difficile d'établir une loi ferme à ce sujet. Je m'inquiète un peu de certains des points qu'a soulevés M. Baldwin. D'autre part, à l'avant dernier paragraphe, le Ministre indique:

Les commentaires dont il est question ci-dessus ne s'appliquent évidemment pas aux circonstances dans lesquelles la santé du public est menacée de façon imminente. En pareil cas, des mesures fermes sont prises et on n'hésiterait pas à avoir recours aux divers moyens d'information pour atteindre le but visé.

Maintenant il s'agirait de savoir qui est-ce qui décide de ces circonstances dans lesquelles la santé du public est menacée de façon imminente. Est-ce que les fonctionnaires sont trop doux? A-t-on tendance, comme je l'ai remarqué dans le cas du bureau des gouverneurs de la radiodiffusion à se serrer un peu trop les coudes? C'est une des raisons pour lesquelles il vaut la peine de surveiller ses affaires. D'autre part, vous avez fait une enquête préliminaire et rien n'ait été communiqué, ce qui me paraissait bien, et puis, il y a eu cette deuxième conquête et alors on a publié des faits, et cela semble indiquer que le ministère prend assez bien ses responsabilités. Je ne sais pas si l'Association des consommateurs voulait obtenir le nom des établissements qui avaient violé la loi, mais je vois que dans le rapport, les noms ont été rayés. La question est délicate et je ne pense pas que nous ayons suffisamment de témoignages pour décider catégoriquement d'un côté ou de l'autre. Je comprends M. Baldwin et je comprends aussi M. Reid, mais j'ai l'impression que quelquefois les fonctionnaires se montrent un peu trop gentils. Peut-être qu'ils veulent obtenir la collaboration des établissements, qu'ils se montrent trop copains et que le public n'est pas protégé dans la mesure où il le devrait.



[Text]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Chairman, they might even be eating there. Mr. Hnatyshyn and then Mr. Blais.

**Mr. Hnatyshyn:** Well, Mr. Chairman, responding to what Senator Forsey has said, it seems to me in reading over the letter that this may, in fact, be an explanation of a set of circumstances which have been presented to us with respect to inquiries made by the CAC. It really serves to underline, in my view, the fact that we have a situation here in which there are no guidelines or rules. In other words, it is very much a case of departmental discretion. It seems to me that by virtue of the resolution we passed, in the nonpartisan manner that we all agreed upon, we would be inclined to support the concept of having disclosure unless there was a good and valid reason for the contrary. So this really comes down to a question of trying to establish, let me use that term, some rules and guidelines for departmental officials in order to avoid the kind of discretion that might be exercised to the detriment of the general public. All I say is that we are going to be looking at a matter of freedom of information. I take it it is going to be a right of people to obtain information of a statistical nature. Then we are going to have to look at it in view of the right of privacy with respect to the individual entrepreneurs who operate these drive-ins and restaurants. But I think we will be making a substantial step forward if, in fact, we provide departmental officials of every ilk and every degree of seniority with some basis or some rules upon which they can try to make their assessment. Is this particular case some of us may be inclined to agree that this was an exercise of discretion which was fair and proper under the circumstances. Others may be inclined to think it was an in-house arrangement, a first-name basis kind of situation. It seems to me that the purpose we have in this Committee of establishing rules is a worthwhile one. I think we should try, where at all possible, to encourage the disclosure of information by government officials. That should be the base premise on which we operate.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you, Mr. Hnatyshyn. Mr. Blais, and then I would like to make a further comment.

• 1020

**Mr. Blais:** Mr. Chairmann, I simply want to reiterate that first of all the aim of the investigation is to protect health. Information has been communicated to the effect that that investigation is being carried on. There has been communications with the Consumers' Association of Canada. Information has been provided to them. The only information that has not been provided is the identity of those parties that were investigated. There was an investigation in June; there was a subsequent investigation in October. The Consumers' Association was advised of those investigations. There was contact between the two bodies; namely the Department of Health and Welfare and the CAC.

Effectively, the CAC, interested in consumers, was interested as well in making sure that the investigations were carried on. That was done and they were satisfied that the investigation was being carried on. The only difficulty was the sanction. Evidently, there was an attempt to obtain the name of the culprits because there was the sanction of public opinion that wanted to be applied against them. In that narrow aspect, the Minister

[Interpretation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Il se peut même, monsieur le président, que les fonctionnaires prennent leur repas à cet endroit. Monsieur Hnatyshyn vous avez la parole, puis ce sera le tour de M. Blais.

**M. Hnatyshyn:** Pour répondre à ce que M. le sénateur Forsey nous a dit, après avoir lu la lettre, il me semble qu'on aurait là une explication des circonstances dans lesquelles ces demandes ont été faites par l'association des consommateurs du Canada. A mon avis, cela souligne le fait qu'il nous manque ici ces directives ou des règles. En d'autres termes, c'est le ministère qui prend les décisions et d'après la résolution que nous avons adoptée, en toute impartialité, nous aurions tendance à être en faveur de la divulgation à moins qu'il n'y ait de bonnes raisons pour ne pas le faire. Il s'agit donc en fait ici d'essayer d'établir des règles et des directives qui devraient suivre les fonctionnaires du ministère afin qu'il n'y ait pas pouvoir discrétionnaire au détriment du public. Tout ce que je puis dire, c'est que nous allons examiner cette question de la liberté d'obtenir de l'information et d'après ce que je comprends, cette liberté deviendra un droit. Les gens pourront obtenir des renseignements d'ordre statistique et il nous faudra examiner l'affaire dans l'optique de la question du respect aussi de la vie privée de ces gens qui exploitent des restaurants au bord de la route, etc. Et il me semble que nous allons faire un grand pas en avant si nous établissons des règles, des directives, dont tous ces fonctionnaires, quelle que soit leur ancienneté pour s'inspirer pour juger. On peut, dans ce cas que nous avons ici, penser que les pouvoirs discrétionnaires ont été bien utilisés, mais d'autres pourront penser qu'il y a eu un arrangement fait entre copains. Je crois que notre rôle ici d'établir des règles est quelque chose de valable et je crois que nous devons viser à ce que les fonctionnaires du gouvernement fournissent autant que possible l'information.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci, monsieur Hnatyshyn. Monsieur Blais, vous avez la parole puis je voudrais faire une autre remarque.

**M. Blais:** Monsieur le président, je voulais simplement répéter que le premier objectif de cette enquête est la protection de la santé. Des renseignements ont été communiqués pour indiquer que l'enquête se poursuivait. On a fourni des renseignements à ce sujet à l'Association des consommateurs du Canada et le seul renseignement qui n'a pas été divulgué est l'identité des sujets de l'enquête. Il y a eu enquête au mois de juin, puis une autre au mois d'octobre. L'Association des consommateurs a été prévenue de ces enquêtes et il y a eu des rapports entre ces deux organismes soit le ministère de la Santé et du Bien-être social et l'Association des consommateurs du Canada.

En fait, l'ACC voulait aussi s'assurer que les enquêtes étaient bien effectuées. Cela a été le cas et l'Association s'est assurée que l'enquête était effectuée; la seule difficulté était naturellement la sanction. On a essayé d'obtenir le nom des coupables afin d'utiliser la sanction de l'opinion publique. Dans cette optique restreinte, le ministère de la Santé a refusé alléguant qu'à longue échéance ce ne serait pas dans l'intérêt du public. Toutefois, le ministère a indi-

[Texte]

of Health said no because we do not feel that it would be advantageous in the long run to reveal that narrow aspect of the information. However, they indicated that they would have no hesitation in the future in doing so if they felt that public good required it.

It is a very narrow issue and I do not think there is anything in the correspondence that indicates that information was withheld to the detriment of the Canadian public or the public interest.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you, Mr. Blais. What puzzles me is that there were actually two surveys and this was not reported to us by Mr. Cooper when he appeared before us. And I find myself lacking in sympathy at this particular approach. But what also bothers me is that we do not know, from reading the last paragraph on page 1 of Mr. Lalonde's letter, whether in fact the names of the substandard establishments in October were reported or not. And I thought at first they were reported to the Consumers' Association and I think that would have been proper at that point. They had been warned in June and they had not cleared it up by October.

But then, when you read the last lines:

However, in all cases . . .

Now, does that mean all the June cases or does that mean all the June and October cases? And since there is a question of doubt as to fact in my mind I propose to write the Minister and ask that that be clarified.

**Senator Godfrey:** There is another point that . . .

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Senator Godfrey.

**Senator Godfrey:** . . . it had been a hell of a long time between June and October.

**Mr. Hnatyshyn:** It is a long time from May to September.

**Mr. Baldwin:** Mr. Chairman, I only hope that the inspectors were eating at those restaurants all during that time.

**Senator Godfrey:** That should be one of the requirements.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, I notice that in the middle of page 2 the Minister says that:

If the environmental health officer would allow laboratory results to be publically . . .

a word which does not exist. They should teach some people in that department to spell.

publicly announced when substandard conditions were first identified . . .

Well, they were only first identified in June and there does not seem to be much complaint about their not releasing everything after the June investigation. But then you get the point that the Joint Chairman referred to that, in all cases, apparently October also, the name of the establishment was deleted from the reports even when they got culprits on the second examination. The words are, "are first identified" but what you get at the bottom of page 1 is that well, they were second identified . . .

[Interprétation]

qué qu'il n'hésiterait pas à y souscrire à l'avenir si le bien du public le demandait.

Il s'agit là d'une question en cause fort limitée et je ne crois qu'on puisse trouver quelque chose dans la correspondance qui indique que ces renseignements avaient été retenus et que cette retenue nuisait au public canadien ou à l'intérêt public.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci, monsieur Blais. Ce qui m'intrigue c'est qu'on a effectué deux enquêtes et que M. Cooper ne nous en a pas parlé quand il a témoigné ici. Ceci ne me plaît pas beaucoup, mais ce qui m'intrigue aussi c'est qu'en lisant le troisième paragraphe de la lettre de M. Lalonde, on ne peut pas savoir si les noms de ces établissements qui n'ont pas répondu aux normes en octobre ont été indiqués ou non. Je pensais à l'origine qu'ils avaient été indiqués à l'Association des consommateurs et cela m'aurait paru approprié. Ayant été averti en juin et n'ayant pas fait ce qu'il fallait pour octobre . . .

Mais lorsque vous lisez les dernières lignes de ce troisième paragraphe vous trouvez:

Mais dans tous les cas . . .

Est-ce que ceci veut dire dans tous les cas de l'enquête de juin ou dans tous les cas des enquêtes de juin et d'octobre? Comme ceci n'est pas clair dans mon esprit, je me propose d'écrire au Ministre et de lui demander de s'expliquer.

**Le sénateur Godfrey:** Il y a aussi autre chose . . .

**Le coprésident (M. McCleave):** Sénateur Godfrey.

**Le sénateur Godfrey:** . . . il me semble qu'il s'est passé bien longtemps entre juin et octobre.

**M. Hnatyshyn:** Oui, il s'est passé bien du temps entre mai et septembre.

**M. Baldwin:** Monsieur le président, tout ce que j'espère c'est que les inspecteurs ont bien pris leurs repas à ces restaurants pendant toute cette période.

**Le sénateur Godfrey:** Cela devrait être une des exigences.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Tiens, je trouve que le ministre avait écrit dans sa lettre:

Si l'agent de l'hygiène du milieu permettait la publication des résultats des analyses en laboratoire . . .

en anglais le mot *publically* n'existe pas et il faudrait apprendre leur grammaire à ces gens du Ministère.

la publication des résultats des analyses en laboratoire dès que des conditions insatisfaisantes sont décelées . . .

On les a donc trouvées en juin et on ne semble pas s'être plaint de ce que tout n'allait pas être publié après l'enquête de juin. Puis vous en arrivez à cette question qu'a soulignée le coprésident et dans tous les cas, soit apparemment aussi pour l'enquête d'octobre, le nom des établissements ont été supprimés des rapports même lorsqu'on avait pris sur le fait les coupables lors de la deuxième enquête. Il s'agit des mots: «dès que les conditions insatisfaisantes sont décelées» mais vous voyez aussi plus haut dans la lettre au 3<sup>e</sup> paragraphe qu'on avait constaté à nouveau en octobre . . .



[Text]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Well, I will seek that out as a question of fact.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** That is the point.

**Mr. Baldwin:** May I make one more comment before you leave? I hold no brief for Mr. Cooper or against Mr. Lalonde in this. I think Mr. Lalonde is simply acting on the views which have been expressed to him by his officials. But I suggest to you that this is the sort of issue which comes up over and over again and if any kind of understanding—the term “cozy arrangement” may be a little too harsh: I will not use that—but the public good must always be predominant and any kind of happy and comfortable arrangements between the inspectors and the people that operate these eating places have to yield to the public good. And if there is any doubt, then the benefit of the doubt must be given to the public. I leave it at that, Mr. Chairman.

**Mr. Balfour:** Mr. Chairman ...

• 1025

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Balfour.

**Mr. Balfour:** ... I endeavoured to be recognized earlier, and I do not want to ...

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I am sorry.

**Mr. Balfour:** ... prolong the discussion, but I simply want to be on the record as concurring with the view expressed by Mr. Baldwin. I take exception, in matters of supervising facilities which cater to the public, to the application of a subjective test rather than an objective test—and this is precisely what Mr. Lalonde is describing, a subjective test. I find it difficult to visualize circumstances in which unsanitary food service practices do not constitute an imminent threat to the health of the public, to use Mr. Lalonde's own words, and I consider the approach to be wrong.

There is the other aspect, and that is the aspect of giving instant punishment and identification to the firms which offend standards of health imposed by the department; but that is a different question.

It seems to me that if educational practices are to be instituted in this area, they should be instituted before the proprietor of such a facility is allowed to hold himself up to the public as offering this service. He ought to be educated before he opens his doors to the public.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Let us not forget Mr. Lalonde's remarks on the hamburgers, which increased my uneasiness and inclined me to side very much more with Mr. Baldwin and Mr. Balfour.

**Mr. Blais:** Mr. Chairman, if you are going to write to the Minister, it might be of interest, as well, for the Committee to ascertain what was the information that was released to the CAC, as well as under what authority the investigation was being conducted, and what were the sanctions that could befall those substandard establishments which might maintain that particular substandard.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I think I will draw the whole exchange to the attention of Mr. Lalonde.

[Interpretation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui, c'est une question de fait.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Exactement.

**M. Baldwin:** Puis-je ajouter une dernière observation avant votre départ? Je ne suis pas rancunier envers M. Cooper ou M. Lalonde dans cette affaire et je crois que M. Lalonde ne suit que ce que ses fonctionnaires lui ont indiqué, mais je vous ferai remarquer que ces affaires se reproduisent constamment et s'il y a eu «entente entre copains» ... cela paraît un peu dur d'utiliser cette expression ... mais il me semble que le bien du public doit toujours passer en premier lieu. C'est-à-dire que le bien du public passe avant tout arrangement fait entre les inspecteurs et les gens qui exploitent ces restaurants. S'il y a doute, le bénéfice doit en être donné au public. Je m'arrête là, monsieur le président.

**M. Balfour:** Monsieur le président ...

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Balfour ...

**M. Balfour:** ... J'ai essayé d'obtenir la parole plus tôt, et je ne voudrais pas ...

**Le coprésident (M. McCleave):** Je m'excuse.

**M. Balfour:** ... prolonger la discussion mais je voulais simplement faire consigner aux comptes rendus que je suis d'accord avec ce qu'a dit M. Baldwin. Par contre, dans le cas de surveillance de ces installations de restauration, je ne suis pas d'accord avec le test subjectif tel que le décrit M. Lalonde et je préférerais un test objectif. A mon avis, si on ne prend pas les précautions nécessaires au point de vue sanitaire dans le cas des aliments, il y a danger pour la santé du public, pour reprendre les termes de M. Lalonde, et je considère—que la façon dont on a abordé la question n'est pas bonne.

Il y a l'autre aspect de la question aussi, de la publication immédiate de nom des entreprises qui ont violé les normes d'hygiène requises par le Ministère, mais c'est là une question différente.

A mon avis, il y a une question aussi d'éducation dans cette affaire et le propriétaire de tels établissements qui offrent ces services au public devrait savoir quoi faire avant d'ouvrir ses portes.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** N'oublions pas les remarques faites par M. Lalonde sur les hamburgers, et qui me font pencher du côté de M. Baldwin et de M. Balfour.

**M. Blais:** Si vous devez écrire au ministre, le Comité aimerait peut-être savoir aussi quels ont été les renseignements qui ont été fournis à l'Association des consommateurs du Canada; quelle a été l'autorité en vertu de laquelle l'enquête a été effectuée et quelles ont été les sanctions qui pourraient s'appliquer à ces établissements qui ne respectent pas les normes sanitaires nécessaires.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je crois que je vais attirer l'attention de M. Lalonde sur toute cette discussion.

[Texte]

**Senator Godfrey:** We would like to know whether there was more than one bite involved.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes. And how big the bite was.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** And how big a bite.

If they uncovered something that was a very minor infraction, that is one thing—well, I suppose, then, they might just as well make it public, anyway.

**Mr. Blais:** The medium is the message.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you.

Number three also concerns Miss Burns. It is a letter involving Mr. Ouellet and the point here is that she had requested a copy of the report on consumer problems in the North prepared by Mr. A. E. Belcourt of Impact Research Limited from Mr. Ouellet's then-department. The letter is printed herewith.

Feb 9 1976

Mr. Robert McCleave, M.P.  
Joint Chairman  
Standing Joint Committee on  
Regulations and Other Statutory Instruments.

Dear Mr. McCleave:

Your letter of December 18, 1975 raised several questions concerning a Susan Burns of the Consumers' Association of Canada and a report prepared for my Department by Impact Research of Ottawa. Most specifically you wished to know why a copy of the report in question was not provided to Ms. Burns, and why reasons for not providing the report were not given.

In response to your first question, I refer you to Cabinet Directive—Number 45 of February 16, 1973, exemptions number 4 and 6, and consultant studies category 1. The study undertaken and the report prepared by Mr. A. E. Belcourt of Impact Research Limited was a preliminary study for internal use only, part of an overall consideration of consumer services in the Consumer Services Branch, and there were no plans to publish it or to distribute copies. Also, in the opinion of my legal advisor, the report contains defamatory and libelous statements, and for all these reasons, I determined that the report should be exempt from production.

As for your second question, let me assure you that Ms. Burns was provided with a full explanation. On May 5, 1975, I wrote to Ms. Burns explaining in some detail the nature of the study, and I wrote to her again on November 24, 1975 stating the reasons for not providing the report. Because of the postal strike, the latter correspondence was probably not received prior to Mr. Cooper's appearance before the Committee, and I do not feel that his remarks reflect accurately the circumstances in this instance.

[Interprétation]

**Le sénateur Godfrey:** Nous aimerions savoir s'il y avait eu plus d'une bouchée&

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui. Et quelle était la grosseur de cette bouchée.

**Le coprésident (Sénateur Forsey):** Et quelle sorte de grosse bouchée.

Et il ne s'agissait que d'une infraction de peu d'importance... De toute façon il vaudrait mieux la rendre publique.

**M. Blais:** Comme dit MacLuhen: *the medium is the message*, la publication est en quelque sorte la sanction.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci.

La troisième question que nous étudions se rapporte à M<sup>lle</sup> Burns. Il s'agit d'une lettre de M. André Ouellet et M<sup>lle</sup> Burns avait demandé une copie du rapport sur les problèmes des consommateurs dans le Nord, rapport qui avait été préparé par M. A.-E. Belcourt de l'*Impact Research Limited* pour le Ministère que dirigeait alors M. Ouellet. Cette lettre est imprimée ici.

Le 9 février 1976

Monsieur Robert McCleave, député  
Coprésident  
Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires

Monsieur,

Votre lettre du 18 décembre 1975 soulevait plusieurs questions à l'égard de Susan Burns de l'Association des consommateurs du Canada, et d'un rapport préparé pour mon ministère par *Impact Research* d'Ottawa. Plus précisément, vous désiriez savoir pourquoi une copie du rapport en question n'avait pas été transmise à M<sup>me</sup> Burns, et pourquoi les raisons justifiant ce refus n'avaient pas été données.

En réponse à votre première question, je me reporte à la directive du Cabinet n° 45, datée du 16 février 1973, aux exemptions n°s 4 et 6, et à la catégorie n° 1 des études commandées. L'étude entreprise et le rapport préparé par M. A. E. Belcourt de *Impact Research Limited* constituait une étude préliminaire à usage exclusivement interne, et faisait partie d'un examen global des services aux consommateurs de la Direction de l'aide aux consommateurs, et il n'était pas envisagé de la publier ou d'en distribuer copie. *En outre, de l'avis de mon conseiller juridique, le rapport renferme des déclarations diffamatoires, et pour ces raisons, j'ai décidé qu'il ne conviendrait pas de distribuer copie du rapport.*

Quant à votre deuxième question, permettez-moi de vous assurer que M<sup>me</sup> Burns a reçu une explication complète à cet égard. Le 5 mai 1975, j'ai écrit à M<sup>me</sup> Burns pour lui expliquer en détail la nature de l'étude, et je lui ai de nouveau fait parvenir une lettre le 24 novembre 1975 pour lui expliquer pourquoi je ne lui fournirais pas copie du rapport. A cause de la grève des postes, il est probable que cette dernière lettre n'ait pas été reçue avant la comparution de M. Cooper devant le Comité, et dans les circonstances, je ne crois pas que ses remarques soient le reflet exact de la réalité.



[Text]

Finally, if you feel that the circumstances require it or that it would serve a useful purpose, I will make the report available (confidentially) to you for review. I trust the preceding will be helpful, and if I can be of any further assistance, please do not hesitate to ask.

Your sincerely,

André Ouellet

**Mr. Baldwin:** Is that the letter dated February 9?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** February 9, yes.

**Mr. Blais:** Mr. Chairman, I note from Mr. Ouellet's letter that he offers to provide us with a copy of the report. Perhaps we might deal with this matter summarily at this time and simply ask the Chairman to have him . . .

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** He makes it available on a confidential basis. I would not, I think, want to be the sole judge of anything like that. I would much prefer, even to receive it on a confidential basis, that at least all the members of the Committee have the right to determine, even if we are not allowed to put it our record.

**Mr. Blais:** I think, Mr. Chairman, as I see the Committee's responsibilities, that it might be a very good exercise for us to meet, in camera, and look at that particular report in confidence, to see whether the guideline is, in effect, a proper guideline, or the Cabinet directive is effective, in this instance, and whether the judgment has been properly exercised.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Is this agreed?

**Mr. Baldwin:** Mr. Chairman, might I make a comment or two here? I notice that the guidelines used are the guidelines which, I understand, are applicable to the House of Commons in the production of papers. We could also find out if those guidelines are also in common use by all ministries with respect to requests by the public as well as by members of Parliament. These are the tests which have to be met by the departments . . .

**Mr. Blais:** We are the people . . .

**Mr. Reid:** Mr. Chairman, I can answer that, definitively. When the guidelines were passed by the Cabinet, they were meant to apply not only to members but also to anybody else making requests for documents; and they have been in force across the government, since that time.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I see. Thank you.

• 1030

**Mr. Baldwin:** May I continue, as there is one other point that I wanted to make.

The last sentence of Mr. Ouellet's letter on the first page, he said:

Also, in the opinion of my legal advisor, the report contains defamatory and libelous statements, and for all these reasons, I determined that the report should be exempt from production.

[Interpretation]

Enfin, si vous considérez que les circonstances l'exigent, ou que cela vous serait utile d'une quelconque manière, je vous ferai parvenir le rapport à titre confidentiel afin que vous puissiez l'examiner. J'espère que la présente donne réponse à vos questions, et si je puis vous aider d'une quelconque autre manière, n'hésitez pas à m'en aviser.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

André Ouellet

**M. Baldwin:** Est-ce que cette lettre est datée du 9 février?

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui.

**M. Blais:** Je remarque, dans la lettre de M. Ouellet, qu'il offre de fournir une copie du rapport. Peut-être que nous pourrions traiter rapidement cette question pour l'instant et simplement demander au président de . . .

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui, mais il fournit ce rapport sur une base confidentielle et, par conséquent, je ne voudrais pas être seul juge dans une affaire de ce genre. Je préférerais de beaucoup que tous les membres du Comité aient le droit de décider même si nous ne pouvons mettre ce rapport dans nos procès-verbaux.

**M. Blais:** Il me semble qu'il serait excellent de nous réunir à huis clos et d'examiner de façon confidentielle ce rapport pour décider si la directive du cabinet est pertinente et efficace et si le jugement a été bien pris.

**Le coprésident (M. McCleave):** Êtes-vous d'accord?

**M. Baldwin:** Monsieur le président, puis-je faire une ou deux observations ici? Je remarque que les directives utilisées étaient celles qui s'appliquaient à la Chambre des communes pour la production de documents. Nous pourrions aussi chercher à savoir si ces directives sont utilisées par tous les ministères dans le cas de demandes faites par le public et par les députés. Voilà les normes que doivent remplir les ministères . . .

**M. Blais:** Nous sommes . . .

**M. Reid:** Monsieur le président, je puis répondre à cette question lorsque des directives sont adoptées par le Cabinet, elles ne s'appliquent pas seulement aux députés, mais à toute personne qui demande des documents. Ces directives sont en vigueur depuis cette époque dans tout le gouvernement.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je vois, merci.

**M. Baldwin:** Permettez-moi de continuer car il y a une autre question que je veux soulever.

La dernière phrase de la lettre de M. Ouellet, au deuxième paragraphe, se lit ainsi:

En outre, de l'avis de mon conseiller juridique, le rapport renferme des déclarations diffamatoires, et pour ces raisons, j'ai décidé qu'il ne conviendrait pas de distribuer copie du rapport.

[Texte]

Now, we do not need to get into a close discussion of the law of libel and slander, but if statements are made that are derogatory about a person and those statements are true, to me it is no excuse for not releasing them. I am thinking of the law of justification and the laws of fair comment and privilege, and so on. If in the course of official duties public officers of any government find out that people are acting in a way contrary to the law, then the publication of those statements is required. They may be libellous if they are not true, but surely it is the duty of an official to make them public and to let people know exactly what is involved. I do not think it is a valid reason for Mr. Ouellet, or whoever wrote the letter for Mr. Ouellet, to say:

... the report contains defamatory and libelous statements, and for all these reasons, I determined that the report should be exempt from production.

If, in his opinion, the report is not true and is therefore defamatory, that is a different thing, but merely because the letter contains defamatory matters maybe is all the more reason for its publication.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Right.

**Mr. Reid:** Mr. Chairman, as one who has ...

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Senator Godfrey and then Mr. Reid.

**Senator Godfrey:** I was going to remark on the same thing, that if it was defamatory and libellous and untrue then... but I think Mr. Baldwin has a valid point.

**Mr. Reid:** Mr. Chairman, I just want to make the point that the lawyers may well have a nice neat little ticky point, but as one who has gone through the experience, I can assure you that the law is absolutely useless when one comes up against this. What one is doing when one is producing a report of this nature where one has to go to court to defend oneself is basically to defame and to slander a person, and he really has no real comeback. The court can say what it wishes to say, but what counts is that first headline. Nothing that happens afterwards compensates the person for what he has gone through in that case.

I just feel that when government has information that is on the chancey side and which they cannot prove absolutely, they had better not publish it. If we do publish it then, by God, we had better put some regulations or some law in that is going to put the balance of power on the side of the individual whose reputation is being destroyed by this kind of irresponsible reporting.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Well, it may not be irresponsible. I think that is the issue that the legal mind always raises.

When I taught young students and journalists I said that they had to harden their hearts sometimes and go out and libel and slander and defame to their heart's content because they had a public obligation to hold people up to hatred, ridicule, and contempt, who deserve to be held up to hatred, ridicule, and contempt.

[Interprétation]

Je ne pense pas que nous ayons besoin de nous lancer dans une discussion approfondie de la Loi sur la diffamation, mais si des déclarations ont été faites qui nuisent à une personne et que ces déclarations sont fausses, je ne vois aucune excuse pour qu'on ne les publie pas. Je songe ici au droit de se justifier et au droit de se défendre en cas de critique réputée diffamatoire et je songe à l'immunité etc. ... Si, tandis qu'ils remplissent leurs fonctions officielles, des fonctionnaires se rendent compte qu'on viole la Loi ils doivent alors publier ces déclarations. Ce peut-être des déclarations diffamatoires et si ce sont de fausses déclarations, il n'y a pas de doute que le fonctionnaire doit les rendre publique et expliquer au public ce qu'il en est. Je ne pense pas que M. Ouellet ait des raisons valables ou que la personne qui a écrit la lettre pour M. Ouellet ait des raisons valables de dire:

... le rapport renferme des déclarations diffamatoires, et pour ces raisons, j'ai décidé qu'il ne conviendrait pas de distribuer copie du rapport.

Si, à son avis, le rapport n'est pas véridique et qu'il est, par conséquent, diffamatoire, le cas est différent mais au contraire si la lettre contient des déclarations diffamatoires c'est une raison de plus pour la publier.

**Le coprésident (M. McCleave):** C'est exact.

**M. Reid:** Monsieur le président, à titre ...

**Le coprésident (M. McCleave):** Sénateur Godfrey vous avez la parole, puis ce sera le tour de M. Reid.

**Le sénateur Godfrey:** J'allais dire la même chose, c'est-à-dire que si c'était des déclarations diffamatoires et non véridiques alors... Mais je crois que M. Baldwin nous a donné quelque chose de très pertinent.

**M. Reid:** Monsieur le président, je voulais simplement faire remarquer que les avocats ont peut-être là quelque chose pour argumenter, mais je puis vous dire que d'après mon expérience, la Loi dans ce cas est absolument inefficace. Lorsque qu'il y a un rapport de ce genre et qu'il faut se présenter au tribunal pour défendre sa position il n'y a pas moyen de revenir en arrière. Le tribunal peut décider ce qu'il veut mais il n'y a rien qui indemniserait la personne pour l'expérience qu'elle a dû subir dans ce cas.

Je pense que si le Gouvernement dispose de renseignements qui semblent exacts, mais qu'on ne peut absolument prouver, il vaudrait mieux ne pas les publier. Et, s'il le faut je dirais que, pour l'amour du ciel, il faudrait établir quelques règlements ou quelques lois qui permettent au particulier dont la réputation est en jeu de se défendre contre ce rapport qui a été fait sans sens des responsabilités.

**Le coprésident (M. McCleave):** Il se peut que ce soit cependant un rapport fait avec un sens des responsabilités. Il me semble que c'est la question qui se pose toujours au point de vue juridique.

Lorsque j'ai enseigné à de jeunes étudiants et à des journalistes, je leur ait dit de s'endurcir et d'aller vider leur cœur et de se permettre des déclarations diffamatoires à l'égard de gens qui les méritaient...



[Text]

Mr. Blais.

**Mr. Blais:** The problem is, who deserves it, sir? Who exercises the judgement as to whether there is some merit in the publication.

My point though is simply to draw to your attention, Mr. Chairman, two passing remarks that I am sure were innocent on the part of Mr. Baldwin. One, when we were dealing with the Minister of Health and Welfare, and one when we were dealing with Mr. Ouellet, namely, that whatever documentation had been presented was prepared by officials and therefore the Minister might not have been responsible etc., for the documentation and the information therein contained. Surely Mr. Baldwin knows better than that, Mr. Chairman, that when the letters are signed by the ministers, the ministers are fully responsible for all the information therein contained and, in most instances, have been instrumental in the preparation of the documentation and the communication of the information.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you, well, we are ...

**Mr. Baldwin:** How about the Governor General and the speech from the throne?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** ... resolved in our decision. I shall ask that we be provided with this document on the understanding that it will be considered, at least initially, privately and, in any event, that we will respect the circumstances in which it is received.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Let me draw attention to the fact that the last—oh, I am sorry.

**Mr. Hnatyshyn:** I was just wondering about the restraint that we are going to be required to exercise if we get this on a confidential basis. I am always leery of this idea of having things presented to us on the basis that we do not discuss it or use it as an example.

For instance, it may be that we find that this is a very good sample of wrongful—and I am not saying it is—refusal to disclose information on the basis that it may be more in the interest of the Minister to retain it. I am just using that as a hypothetical example.

I am a little concerned about receiving this document in confidential terms. What I am trying to think of is that if we are in fact going to make a report and try to make an assessment on the basis of what information we have received, we are sort of precluded by this device from really making reference to it. We can sit around and theorize in private and have a very self-satisfying time, but I just wonder what the real value is in getting something which apparently we are going to be precluded from using as maybe a very valid demonstration—maybe not but possibly a very valid demonstration of the kind of abuse that we want to overcome.

• 1035

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I think that with the collective good sense of the Committee, when we do come to it as a practical problem, Mr. Hnatyshyn, we will probably work ourselves out of any difficulties that are apparent at that time.

[Interpretation]

Monsieur Blais.

**M. Blais:** La question est de savoir qui les mérite? Qui est-ce qui décide si telle déclaration mérite d'être publiée?

Tout ce que je veux, cependant, c'est attirer votre attention, monsieur le président, sur les remarques qu'a faites en passant M. Baldwin et qui, j'en suis sûr, n'étaient pas faites par mauvaise intention. L'une avait trait à cette question où était mêlé le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social et l'autre se rapportait à M. Ouellet et impliquait que le ministre avait entériné ce que ses fonctionnaires lui avaient préparé, mais qu'il n'était peut-être pas responsable—de la documentation et des renseignements qui étaient là. Il n'y a pas de doute que M. Baldwin sait fort bien que lorsque les ministres signent des documents ils endossent toute la responsabilité de ce qui s'y trouve inclus. Et la plupart du temps aussi ils ont participé à la préparation de ces documents.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci, donc nous sommes fermes ...

**M. Baldwin:** Et qu'en est-il du gouverneur général et du discours du Trône?

**Le coprésident (M. McCleave):** ... dans nos décisions. Je vais demander qu'on nous fournisse ce document naturellement en nous engageant à l'examiner, au début tout au moins, d'une façon confidentielle et, de toute façon, en nous engageant à tenir compte des circonstances dans lesquelles nous l'avons reçu.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Permettez-moi d'attirer votre attention sur le fait que le dernier—Ah, je m'excuse.

**M. Hnatyshyn:** Je me demandais quelle mesure de sécurité nous allons prendre si nous obtenons ce document sur une base confidentielle. Cette idée qu'on nous présente des documents que nous ne devons pas discuter ou utiliser comme exemple m'inquiète.

Par exemple, peut-être que vous découvrirons que nous avons là un bon exemple d'un refus à tort de divulguer des renseignements, justifié par le fait que le ministre avait plus intérêt à conserver secrets ces renseignements. Je prends ceci comme exemple hypothétique, naturellement.

Recevoir ce document sur une base confidentielle me crée certaines inquiétudes. Il me semble que si nous voulons faire un rapport et évaluer ces renseignements, cette façon de procéder nous empêchera de nous y référer. Naturellement nous pouvons faire toutes les théories du monde en privé et être fort satisfaits, mais je me demande quelle est la valeur effective de tout cet exercice si nous n'avons pas le droit d'utiliser ces documents pour démontrer peut-être valablement le genre d'abus que nous voulons supprimer.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je crois que le Comité avec son bon sens collectif sera capable en pratique, monsieur Hnatyshyn, de résoudre toutes les difficultés qui se présenteront alors.

[Texte]

**Mr. Reid:** Mr. Chairman, Mr. Hnatyshyn has raised a very good point. I think we should face up to the fact that if indeed we are going to make any kind of sensible recommendations, it will be necessary for us to look at documents that the government for various reasons fitting under the guidelines has refused to make public.

The point that he has raised is well taken. There is no sense in pretending that we have all wisdom if we cannot look at those documents that are being released and those documents that are not being released.

I would tend to agree with you that the collective good sense of the Committee will protect us from making any significant stupid mistakes.

I would also make the argument that we ought to be making a list of documents that we should be able to see so as to have some idea of what is on the other side of the barrier. That is the only way in which the Committee can really be expected to make a judgment and the only way in which they can be expected to make any kind of recommendations that will make sense.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Leblanc.

**Mr. Leblanc (Laurier):** One thing that is very important when you have a confidential document you are dealing with is to make sure that it stays confidential. I have seen in some committees where we have drafted in camera some reports and the press had them before we made the final draft, and I think this is a very important.

Secondly, I think we can deal very easily with confidential reports because we are all mature people and we know what we are doing. I think that in the long run whenever we make a report, we will not refer in particular to such a case. We will just make a general statement indicating what, after the examination of many confidential documents, we have arrived at. I do not see the problem for not examining confidential documents.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** We will lay on good security, I think, Mr. Leblanc.

I take it, then, that at least it is the wish that we do tackle the problem initially by getting this particular report and taking a look at it in camera, and then perhaps the questions that are raised by both Mr. Hnatyshyn and Mr. Reid we can come to some more practical grips with. Nothing ventured, nothing gained.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I notice in the last sentence on page 1 that it looks as if the legal adviser had slipped a cog, and that we are allowed to get a glimpse, a peep at a legal opinion, for once.

**Mr. Baldwin:** That is why I said what I did—excuse me, Mr. Chairman—to Mr. Blais, that it had been the legal adviser who had obviously advised the Minister on this. Of course the Minister has to take responsibility for everything he puts his signature to, but what I said was that although these might be the views of Mr. Ouellet, they are more likely the views of his legal adviser.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Which he has adopted.

[Interprétation]

**M. Reid:** Monsieur le président, M. Hnatyshyn a soulevé une question fort pertinente. En fait, si nous voulons présenter des recommandations qui ont du bon sens, nous devons examiner les documents que le gouvernement pour différentes raisons provenant de ces directives, a refusé de rendre publics.

La question soulevée est fort pertinente et à mon avis nous n'avons pas tous les éléments en main pour prendre une décision si nous n'avons pas le droit d'examiner les documents qui ont été publiés et ceux qui n'ont pas été publiés.

Oui, je suis d'accord avec vous pour dire que le bon sens collectif du Comité nous empêchera de commettre des erreurs stupides et graves.

Je dirais que nous devrions aussi établir une liste des documents qu'il nous faut examiner pour savoir ce qui se passe de l'autre côté de la barrière. C'est la seule façon dont le Comité pourra exercer son jugement et la seule façon dont on peut s'attendre à ce qu'il présente des recommandations ayant du bon sens.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Leblanc.

**M. Leblanc (Laurier):** Lorsque vous avez en main un document confidentiel, ce qui est important c'est de s'assurer qu'il reste confidentiel. J'ai participé à des comités où, à huis clos, nous avons rédigé des rapports dont la presse s'est emparée avant même qu'il y ait eu rédaction définitive. Je crois donc cette question extrêmement importante.

En deuxième lieu, je crois nous pouvons fort bien nous occuper des rapports confidentiels, car nous sommes tous des gens d'âge mûr. Je crois qu'à longue échéance chaque fois que nous ferons un rapport nous ne mentionnerons pas tel cas particulier. Nous ferons des déclarations d'ordre général indiquant qu'après l'examen de nombreux documents confidentiels, nous en sommes arrivés à telle conclusion. Je ne vois pas quel est le problème soulevé par l'examen des documents confidentiels.

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous imposerons de bonnes mesures de sécurité, je crois, monsieur Leblanc.

Je comprends donc qu'au moins au début nous examinerons le rapport à huis clos et que, par la suite, comme M. Hnatyshyn et M. Reid le veulent, nous en arriverons à une étude aboutissant à quelque chose de plus pratique. Qui ne risque rien n'a rien.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je remarque dans la dernière phrase de ce deuxième paragraphe qu'il semble que le conseiller juridique a inséré une stipulation nous permettant pour une fois d'examiner furtivement un avis juridique.

**M. Baldwin:** C'est pourquoi j'ai dit à M. Blais, que c'était le conseiller juridique qui de toute évidence avait fourni les avis sur cette question au ministre. Et naturellement le Ministre doit prendre la responsabilité de tout ce qu'il signe, mais j'ai indiqué que même si c'était là l'opinion de M. Ouellet, c'était plus vraisemblablement celle de son conseiller juridique.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Qu'il a entériné.



[Text]

Mr. Baldwin: Which he has adopted, yes.

The Joint Chairman (Senator Forsey): For once a corner of the curtain has been lifted.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Number 4 again involves Mr. Ouellet. It is a letter addressed to myself or to the Chairman on February 10 and it arises out of Box 99, the federal service designed to assist consumers.

In Mr. Cooper's statement to us we heard that a study had been done concerning the efficacy of Box 99. Among other things we had heard that the study demonstrated that it was costing the service more to solve the problem than the problem was worth.

• 1040

They therefore asked for the report and, now, Mr. Ouellet's letter is printed.

Feb. 19, 1976

Mr. Robert McCleave, M.P.  
Joint Chairman  
Standing Joint Committee on  
Regulations and Other  
Statutory Instruments.

Dear Mr. McCleave:

This is in further response to your letter of December 18, 1975 concerning statements made to your Committee by Mr. Robert Cooper. As requested, I am sending an identical reply to Mr. Forsey.

I have tried unsuccessfully to find a record of any request from Mr. Cooper for information on the cost of complaint handling by my Department. I have also tried to find the study to which he referred, with similar results. Therefore, I am at a loss to understand why Mr. Cooper would make the statements reported in the Minutes of Proceedings and Evidence, Issue No. 52.

Were the information sought by Mr. Cooper available, it would have been provided to him—just as I have provided similar material to the House of Commons. Attached for your reference are copies of pages 9241 and 9242 of Hansard for November 19, 1975, and I would emphasize to you part (5) of my answer to Mr. Marshall, M.P.

Also attached is a copy of my letter to Mr. Bob Kaplan, M.P., dated December 3, 1974, dealing with the same subject.

It is not clear from the Minutes whether Mr. Cooper's concern is the cost-effectiveness of our complaint-handling or the alleged refusal to release a study. In the former case, I cannot provide the information: we do not, and in fact cannot, calculate a benefit/cost ratio on our complaint and enquiry handling activity. I would also emphasize that this activity is a service to consumers which is not designed to be cost-effective.

However, I think it more likely that Mr. Cooper's concern is with my apparent refusal to release a study. In the narrow perspective, this is simple to answer: no such study exists, and therefore I could not release it to him. In broader terms, I can only state that whenever a study is carried out, and a request for it is received, I will make a decision based on the nature and content of the study.

[Interpretation]

M. Baldwin: Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): Pour une fois, un coin du rideau a été levé.

Le coprésident (M. McCleave): Le quatrième problème que nous avons à examiner ici concerne à nouveau M. Ouellet. Il s'agit d'une lettre qui m'a été adressée ou qui a été adressée au président le 10 février et qui a trait à la case 99, soit au service fédéral qui est destiné à aider les consommateurs.

D'après la déclaration que nous a fait M. Cooper, nous avons appris qu'on avait fait une étude pour examiner l'efficacité de ce service de la case 99. Entre autres, nous avons appris qu'il en coûtait plus pour exploiter le service destiné à résoudre ces problèmes que cela n'en valait la peine.

On a donc demandé le rapport et maintenant voici la lettre de M. Ouellet.

Le 19 février 1976

Monsieur Robert McCleave, député  
Coprésident  
Comité mixte des  
règlements et autres  
textes réglementaires

Monsieur,

La présente fait à nouveau suite à votre lettre du 18 décembre 1975 concernant les déclarations de M. Robert Cooper à votre Comité. Tel que requis, j'envoie une réponse identique à M. Forsey.

J'ai essayé, sans succès, de trouver dans mes dossiers une quelconque demande de renseignements de M. Cooper sur le coût de l'examen des plaintes par mon ministère. Je n'ai pas non plus réussi à trouver l'étude qu'il a mentionnée. Par conséquent, je ne puis comprendre ce qui a motivé M. Cooper à faire les déclarations consignées au fascicule n° 52 des procès-verbaux et témoignages du Comité.

Si les renseignements recherchés par M. Cooper avaient été disponibles, nous les lui aurions communiquées, tout comme j'ai communiqué des renseignements semblables à la Chambre des communes. Vous trouverez ci-joint, pour votre gouverne, copie des pages 9241 et 9242 du Hansard du 19 novembre 1975, et j'aimerais porter à votre attention la partie 5 de ma réponse du député Marshall.

Vous trouverez aussi ci-joint copie de ma lettre au député Bob Kaplan, datée du 3 décembre 1974, portant sur le même sujet.

Après lecture du compte rendu, on ne sait si M. Cooper s'intéresse plus à la rentabilité de notre examen des plaintes, ou au prétendu refus qu'il a essuyé lorsqu'il a demandé de prendre connaissance de l'étude. Relativement à la rentabilité, je ne puis donner les renseignements requis: nous ne calculons pas la proportion avantages-coût de nos enquêtes sur les plaintes que nous recevons, et il nous est d'ailleurs impossible de le faire. J'aimerais signaler que à cet égard ce service aux consommateurs ne vise aucunement à être rentable.

Cependant, je crois qu'il est plus probable que M. Cooper se soit plutôt concentré sur mon prétendu refus de lui faire parvenir l'étude dont il est question n'existe pas, et je ne puis forcément pas la lui communiquer. Plus généralement, je puis affirmer que lorsqu'une étude est menée, et qu'on me demande d'en prendre connaissance, je me fonde sur la nature et la teneur de l'étude en question dans ma décision de la communiquer ou non.

[Texte]

I trust that this will be satisfactory.

Yours sincerely,

André Ouellet

Encls.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** And the date of that letter, by the way, was February 19, not February 10.

Mr. Baldwin.

**Mr. Baldwin:** On that one, Mr. Chairman, I think it is fairly simple. We adopt the same rules here in the Committee as we do in the House and, if Mr. Ouellet, as a responsible Minister and a responsible member, makes a statement that there is no report, then I think we have no other course than to accept it. I would like to have had some indication, from Mr. Cooper, about the basis for his belief that there was a report. But Mr. Ouellet has said there is no report and I think we are bound to accept that.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** No. I think what he said was that there was no record of any request, from Mr. Cooper, but that, if he had received it, he would have answered the question.

**Mr. Leblanc (Laurier):** That is the point. I mean we have to clear that up. Did Mr. Cooper actually request such information because according to the report the Department never received such a request from Mr. Cooper?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** It is very briefly stated at page 14. We asked for the report and we were told that it was confidential. Later, at page 18, he says this:

The Box 99 study I am told is not being released not because it is not complete. There are cases where they just say it is not a good study.

**Mr. Baldwin:** Mr. Chairman, on the second-last paragraph, of Mr. Ouellet's letter, he says, near the middle of the paragraph:

... no such study exists, and therefore I could not release it to him.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** So there you have a clash of two negatives. They could never find Mr. Cooper's request but, in any event, if they had found it, there was nothing to send back to him. I am sorry, I stand corrected.

**Mr. Béchard:** But they found that after we had written.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Perhaps then we could turn to something a little more meaty which is the fifth of these 11 letters and which concerns Central Mortgage and Housing Corporation and Mr. Teron's reply, of February 11. Before his letter is printed, the reference by Mr. Cooper was simply:

On September 15, 1975, we wrote CMHC for a copy of their study *The Land Problems Problem* by Peter Spurr, as well as the 1971 report of the Urban Assistance Task Force.

[Interprétation]

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

André Ouellet

(Pièces jointes)

**Le coprésident (M. McCleave):** Et, en passant, je dirais que cette lettre était du 19 février et non pas du 10 février.

Monsieur Baldwin.

**M. Baldwin:** Je crois que la question est assez simple: nous suivons les mêmes règles ici en Comité qu'à la Chambre et si M. Ouellet, en sa qualité de ministre et de député assumant ses responsabilités déclare qu'il n'y a pas de rapport, nous devons l'accepter. J'aurais aimé que M. Cooper nous indique pourquoi il croyait qu'il existait un rapport. M. Ouellet a indiqué qu'il n'y en avait pas; par conséquent nous devons prendre sa parole pour acquise.

**Le coprésident (M. McCleave):** Non. Je crois que M. Ouellet a indiqué qu'on n'avait pas de trace d'une demande faite par M. Cooper et a dit que s'il en avait reçu une il aurait répondu à la question.

**M. Leblanc (Laurier):** C'est exactement cela. Il faudrait savoir si M. Cooper avait en fait demandé de tels renseignements car d'après le rapport, le ministère n'avait jamais reçu cette demande.

**Le coprésident (M. McCleave):** On trouve ceci indiqué brièvement à la page 14. Nous avons demandé à voir le rapport et on nous a dit qu'il était confidentiel. Plus loin à la page 18 il est mis:

L'étude sur la boîte 99 n'est pas publiée parce qu'elle n'a pas été complétée. Il y a des cas où on indique que cette étude n'est pas valable.

**M. Baldwin:** A l'avant dernier paragraphe de la lettre de M. Ouellet, au milieu de ce paragraphe il est indiqué:

... l'étude dont il est question n'existe pas, et je ne puis forcément pas la lui communiquer.

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous avons donc là un affrontement entre deux négatifs. On n'a pas pu trouver la demande de M. Cooper mais de toute façon même si on l'avait trouvée on n'aurait rien pu lui envoyer. Je m'excuse, on peut me contredire.

**M. Béchard:** Mais le ministère a découvert ce fait après que nous lui ayons écrit.

**Le coprésident (M. McCleave):** Peut-être que nous devrions nous occuper de quelque chose de plus substantiel c'est-à-dire de la cinquième de ces 11 lettres au sujet de la Société centrale d'hypothèques et de logement et particulièrement de la réponse du 11 février fournie par M. William Teron. Avant que sa lettre soit imprimée, M. Cooper a indiqué simplement:

le 15 septembre 1975 nous avons écrit à la Société centrale d'hypothèques et de logement pour obtenir un exemplaire de l'étude de Peter Spurr intitulée «*The Land Problems Problem*») ainsi que pour obtenir le rapport du groupe d'études sur l'assistance urbaine.



## [Text]

On September 19, 1975, we were told that the first report was "still being evaluated" and the second was "for internal distribution only".

Mr. Teron's letter is herewith printed.

February 11, 1976

Mr. Robert McCleave, M.P.,  
Joint Chairman,  
Standing Joint Committee on Regulations  
and Other Statutory Instruments.

Dear Mr. McCleave,

I am writing in reply to your questions of December 18, 1975, arising from the testimony before your committee of Mr. Robert Cooper, the CBC Ombudsman.

The response which was given in September 1975 to Mr. Cooper's request for copies of the "Land Problem's Problem" by Peter Spurr and the report of the Urban Assistance Task Force was correct. The Spurr study was being evaluated at that time. As for the task force report, a decision had been taken not to publish it.

I would like you to understand the factors which are considered in arriving at these decisions.

The Corporation subscribes to the principle that the public should have reasonable access to information procured at public expense. We are obliged, however, to exercise some judgment in determining the probable extent of public interest in any particular document and the extent to which we would be justified in expending public funds to publish and distribute it. Since it is the policy of the Government, and of the Corporation, when publishing documents, to make them available in both official languages, we must consider the cost, not only of editing and printing but of translation, as well.

After evaluating Mr. Spurr's study, we came to the decision that the extent of public interest would not warrant the cost of publication. We did, however, make a limited number of photo-offset copies of Mr. Spurr's manuscript, for reference purposes. One is held in the library in our National Office; ten were sent to the Royal Commission on Corporate Concentration; two are in the Library of Parliament; and there are copies in each of CMHC ten regional offices. Although we have decided not to publish Mr. Spurr's work, we have no desire to prevent anyone else from doing so. For this reason, we have relinquished our rights to the manuscript and they now revert to Mr. Spurr, to be disposed of as he chooses.

The Urban Assistance Task Force presented a somewhat different case. For one thing, the written material which the task force produced was several times larger than Mr. Spurr's. Second, although a number of papers produced by the task force, on various aspects of urban assistance were taken into account in the development of new policy, the final summary and general assessment section of the report was never completed. Given the general quality of the work produced, the fact that a final report was never completed, and the very substantial cost that would be involved in reproducing such a lengthy work, the Corporation's decision was not to publish. We were satisfied that

## [Interpretation]

Le 19 septembre 1975 on nous a indiqué que l'étude Spurr faisait à l'époque l'objet d'une évaluation. Quant au deuxième rapport il était destiné uniquement à une distribution interne.

La lettre de M. Teron est incluse.

le 11 février 1976

M. Robert McCleave, député  
Coprésident  
Comité mixte permanent des règlements et  
autres textes réglementaires

Monsieur,

Je vous écris en réponse aux questions que vous avez posées dans votre lettre du 18 décembre 1975, par suite du témoignage présenté devant votre Comité par M. Robert Cooper de l'émission «CBC Ombudsman.»

La réponse fournie en septembre 1975 à la demande de M. Cooper visant l'obtention d'exemplaires de l'étude de Peter Spurr intitulée «Land Problem's Problem» et du rapport du groupe d'étude sur l'assistance urbaine était justifiée. L'étude de Spurr faisait à l'époque l'objet d'une évaluation. Quant au rapport du groupe d'étude, on avait pris la décision de ne pas le publier.

J'aimerais que vous compreniez les facteurs qui nous amènent à prendre de telles décisions.

La Société escriptu au principe selon lequel le public doit de façon raisonnable avoir accès aux renseignements recueillis grâce à des fonds publics. Nous sommes toutefois forcés d'exercer une certaine discrétion afin de déterminer dans quelle mesure probable serait justifié l'intérêt du public pour un document en particulier et aussi celle dans laquelle nous serions justifiés de dépenser des fonds publics pour le publier et le distribuer. Comme la politique du gouvernement et de la Société en ce qui concerne la publication des documents, consiste à les publier dans les deux langues officielles, il nous faut considérer non seulement les coûts de rédaction et de publication mais aussi celui de la traduction.

Après avoir examiné l'étude de M. Spurr, nous avons pris la décision que l'intérêt public ne justifierait pas les coûts de publication. Nous avons cependant conservé un certain nombre de photocopies du manuscrit de M. Spurr à des fins de référence. Une de ces copies a été confiée à la bibliothèque de notre Bureau national; dix ont été envoyées à la Commission royale d'enquête sur la concentration des sociétés, deux, à la Bibliothèque du Parlement; et enfin des copies sont conservées dans chacun des dix bureaux régionaux de la SCHL. Même si nous avons pris la décision de ne pas publier le travail de M. Spurr, nous n'avons pas l'intention d'empêcher qu'il que ce soit de le faire. Pour cette raison, nous avons abandonné nos droits sur le manuscrit et il revient maintenant à M. Spurr de décider du sort du document.

Le cas du groupe d'étude sur l'assistance urbaine s'est présenté de façon quelque peu différente. Premièrement, le groupe de travail a produit une masse de documentation de beaucoup plus considérable que celle de M. Spurr. Deuxièmement, même si un certain nombre de documents produits par le groupe d'étude et touchant sur divers aspects de l'assistance urbaine ont été pris en considération lors de l'élaboration de la nouvelle politique. Le résumé final et la section consacrée à l'évaluation générale du rapport n'ont jamais été achevés. Étant donné la qualité générale du travail produit, le fait qu'un rapport final n'a jamais été terminé et les coûts très substantiels qu'aurait exigé la

[Texte]

the work had, in any case, served its primary purpose as an internal document in support of the policy development process. As in the case of Mr. Spurr's paper, we would, of course, be prepared to surrender our rights if anyone were interested in publishing it.

I would like to emphasize that these decisions were based essentially on our assessment of the public benefit of be derived from the publication of these documents as related to the public cost which, in the case of the Urban Task Force report, could have been well in excess of \$100,000. There is no question of secrecy involved.

The alternative to exercising this kind of discretion would be to publish, in unlimited quantities, all studies undertaken by the Corporation or on its behalf. It seems unlikely that Parliament would be prepared to make that kind of financial commitment. I would be very interested to have the views of members of the committee about any practical alternative procedures.

Yours sincerely,

William Teron  
President

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Leblanc.

**Mr. Leblanc (Laurier):** According to Mr. Teron's letter, he is willing to release the documents, or the manuscripts that were referred to, if someone wants to edit them because it seems that the cost is very important there. That is for Mr. Spurr's report and, then, he moves to the Urban Assistance Task Force. He almost says that, if anyone wants to have the report and publish it, he is open to that. So he is not trying to omit anything from the publication, for the purpose of people examining the documents, but he is worried about the costs that it would involve. There is also the problem of translation, if I read his letter correctly. So that should clear up the matter, I think.

**Mr. Bécharde:** It is interesting to note, Mr. Chairman, that the Library of Parliament received copies of that.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I think that the only point probably. The reply that they got back, in the second case, I do not think there is any question about the first, was for internal distribution only. At least, this seems to have been the explanation given to Mr. Cooper, but the letter sets it forth as a different matter.

• 1045

**Mr. Baldwin:** I think, Mr. Chairman, that is one of the things that we will have to come to grips with, some day, when we have to consider working papers. My view has always been that, if decisions are made on the basis of an examination of working papers, if those working papers can be described as factual and statistical, they ought to be released. During the course of the decision-making process, there is every good reason to say they should not be released. People cannot do business in a fishbowl atmosphere.

[Interprétation]

reproduction d'un document aussi considérable, la Société a décidé de ne pas le publier. Nous étions satisfaits de voir que le travail avait de toute façon atteint son objectif principal, c'est-à-dire servir de document interne à l'appui du processus de développement d'une politique. Comme dans le cas du document de M. Spurr, nous serions bien sûr prêts à céder nos droits si quelqu'un était intéressé à publier le rapport.

J'aimerais souligner que ces décisions étaient fondées essentiellement sur l'évaluation du profit que le public tirerait de la publication de ces documents, en comparaison des coûts qu'il devrait assumer pour celle-ci et qui se seraient élevés, dans le cas par exemple du rapport du groupe d'étude sur l'assistance urbaine, bien au-delà de \$100,000. Il n'est pas question de caractère secret.

La solution, pour ne pas avoir recours à de tels pouvoirs discrétionnaires, consisterait à publier, en quantité illimitée, toutes les études entreprises par la Société ou au nom de celle-ci. Il semble peu probable que le Parlement accepterait de s'engager financièrement de la sorte. Je serais intéressé à prendre connaissance des opinions des membres du Comité sur les solutions de rechange pratiques.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Président  
William Teron

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Leblanc.

**M. Leblanc (Laurier):** D'après la lettre de M. Teron, il est prêt à publier les documents ou les manuscrits si quelqu'un est prêt à en assumer les frais qui seraient très importants. Voilà pour le rapport de M. Spurr. Il passe ensuite au groupe d'étude sur l'assistance urbaine et indique qu'il serait presque disposé à publier ce rapport si quelqu'un en veut. Donc la seule chose qui l'inquiète c'est les frais impliqués. Il y a aussi le problème de la traduction si je comprends bien la lettre. Donc tout est clair.

**M. Bécharde:** Il est intéressant de remarquer, monsieur le président, que la Bibliothèque du Parlement a reçu deux exemplaires de ce rapport.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je pense que c'est probablement la seule question en cause. La réponse reçue, dans le deuxième cas, car je ne crois pas qu'il y ait eu discussion au sujet du premier, était uniquement destinée à une distribution interne. Ceci semble en tous cas avoir été l'explication fournie à M. Cooper mais la lettre en fait une question distincte.

**M. Baldwin:** Je crois que nous aurons, un jour ou l'autre, à nous occuper de ces questions dans le cadre de nos documents de travail. À mon avis, si on prend des décisions en fonction de l'examen de documents de travail, ces documents de travail deviennent des documents de faits et de données statistiques et doivent être publiés. Mais, au cours du processus de prise de décisions, toutes les raisons militent pour qu'on ne les publie pas. Personne ne peut faire son travail au vu et au su de tout le monde.



[Text]

On the question of cost, I think Mr. Teron is probably right, although I am a little alarmed at his statement that it has to be their decision of the assessment of the degree of public interest. I do not disagree with him on the way he has expressed it here but I would be a little concerned about leaving that sole discretion to the head of an agency of a department to say: I have assessed public opinion, I do not think there is going to be any public opinion which would demand the release of this document, so I am going to refuse to release it. And I think, if carried to its conclusion, it could be very dangerous.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Hnatyshyn.

**Mr. Hnatyshyn:** Mr. Chairman, if the decision is based on cost alone, certainly any recommendation that we would make will probably, I would think, include a provision for the supply of this material on some time and copying basis by the applicant. In other words, there would be some ability, if I wanted to get a copy of this report, if I was so inclined to pay for the photocopying charges, if I thought it was important enough to me. So I think that would overcome itself. The question of working papers is a little more complicated, as Mr. Baldwin points out.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** It seemed to me, too, that sort of implicit in what he was replying to us was that they finally threw up their hands at the study, they had received some value from certain aspects of it, and they had decided not to push it through to its conclusion, which probably is a reflection on what they thought the whole thing was worth in any event.

**Mr. Baldwin:** I am sure it might interest the Auditor General sometime.

**Mr. Blais:** And, by the way, I did not hear what Mr. Baldwin said, in all its import, but evidently in both cases they say: if you want to get it published, come ahead; you have got the document and we will release all rights to you. And I am sure there has not been any rush to get the documents for publication purposes.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** If it were marked "confidential" there would be a tremendous desire to see it, but once it is...

Now, number six involves Mr. Lalonde again. From the appearance of Mr. Cooper, he noted that on October 2, 1975:

We wrote Health and Welfare Canada for information concerning one regional office which we had heard had many large welfare overpayments on their books

and asked would it be possible to find out what province that is. And the written reply originally on October 9, 1975:

I do not feel it would be fair to that province to reveal where the excess of overpayments had occurred. It was strictly a problem in administration which was rectified as soon as federal personnel brought it to their attention.

Now, we have Mr. Lalonde's letter printed, of February 16.

[Interpretation]

M. Teron a sans doute raison lorsqu'il parle des coûts de publication de l'information. Lorsqu'il déclare devoir faire preuve de discernement afin de déterminer dans quelle mesure il sert l'intérêt du public en publiant un document donné, je suis inquiet. Il a partiellement raison, mais je n'approuve pas que l'on laisse au chef d'une agence ou d'un ministère la latitude complète de dire: J'ai évalué l'opinion publique, je ne crois pas que la demande soit suffisante pour rendre ce document public; je refuse donc de le faire. Un tel comportement risque d'être dangereux.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Hnatyshyn.

**M. Hnatyshyn:** Monsieur le président, il ne faut pas fonder notre décision seulement sur la question du coût. Toute recommandation que nous ferons, inclura sans doute une disposition de remboursement de la part du signataire de la demande pour couvrir les frais d'approvisionnement, de temps et de reproduction. En d'autres termes, si je désire obtenir une copie d'un rapport, s'il est assez important pour moi, je consentirai à payer les frais de photocopie. Le problème de coût se réglera donc automatiquement. La question des documents de travail soulevée par M. Baldwin est un peu plus complexe.

**Le coprésident (M. McCleave):** La réponse de M. Teron suggère implicitement qu'ils ont abandonné l'idée de publier l'étude puisqu'ils avaient reçu les principaux renseignements. Ils ont décidé de ne pas exiger le rapport final, ce qui exprime peut-être leur opinion sur l'étude dans son ensemble.

**M. Baldwin:** L'Auditeur général serait peut-être intéressé à cette question.

**M. Blais:** Je n'ai pas entendu les propos de M. Baldwin. Évidemment dans les deux cas ils disent: nous serions, bien sûr, prêts à céder nos droits si quelqu'un s'intéresse à publier le rapport. Je suis certain que personne ne s'est précipité pour demander ces documents afin de les faire publier.

**Le coprésident (M. McCleave):** Si ces documents étaient classés «confidentiels», on se presserait pour les voir, mais aussitôt que...

Au numéro 6, il s'agit encore de M. Lalonde. Par suite des remarques de M. Cooper, le 2 octobre 1975, il remarque:

nous avons écrit au ministère de la Santé et du Bien-être social pour obtenir des renseignements au sujet d'un bureau régional dont nous avions entendu dire que les prestations de bien-être social étaient exagérées.

et il demandait de quelle province il s'agissait. La réponse écrite, datée du 9 octobre 1975, se lit comme suit:

Je ne crois pas que cela serait juste pour cette province de révéler où les plus-payés ont été versés. Il s'agissait strictement d'un problème administratif qui a été corrigé aussitôt que le personnel du gouvernement fédéral l'a porté à l'attention de cette province.

Nous avons ici la lettre de M. Lalonde, datée du 16 février.

[Texte]

February 16, 1976

Mr. Robert McCleave, M.P.

Joint Chairman

Standing Joint Committee on Regulations  
and Other Statutory Instruments.

Dear Mr. McCleave:

I am pleased to respond to your letter of December 18, 1975, concerning the refusal of my staff to provide certain information to the "Ombudsman" television program.

My official declined to supply the requested information on what I regard as grounds basic to the day to day conduct of relations between the federal and provincial governments. In administering complex federal-provincial programs, officials will become aware of shortcomings. Their first responsibility is to correct these shortcomings. Experience has shown that this can be most effectively achieved by direct contact with their provincial counterparts. It is necessary to maintain close working relationships with provincial officials to ensure that there is a uniform interpretation of federal-provincial programs. Discrepancies may only be corrected easily and, indeed, avoided as well as they have been in the past, by the maintenance of a spirit of cooperation and trust which permits easy and rapid exchange of information and subsequent resolution of problems of interpretation. Such a working relationship would soon perish if my officials had recourse to the media when they are critical of provincial administrations.

I feel that in his brief statement that "I do not feel it would be fair to that province" etc., my official summarized the reasoning I have just advanced.

I hope that this explanation of the general policy followed by my officials in dealing with routine federal-provincial relations meets the requirements of yourself and your colleagues. I would be interested in the views of the Committee concerning responses to requests for sensitive information on federal-provincial relations. I am sure that you would agree with me that there are considerable similarities, in this respect, between federal-provincial and international relations.

Yours truly,

Marc Lalonde

**Mr. Baldwin:** If I might make a comment—I have been waiting for someone else's—Mr. Chairman, I think there is some validity to Mr. Lalonde's statement about not rushing forth pell-mell to disturb the happy arrangements between the federal government and the provinces. I would point out, however, that for a number of years the Auditor General in the course of his reports, I think starting about twelve years ago, had occasion to comment and include in the report statistical and factual information about very substantial overpayments and improprieties, if I can use that word, in connection with payments under the various welfare provisions, where there was a joint arrangement in several provinces in Canada, and he was able to do this of course because of the fact that he had access under the Financial Administration Act to the facts and figures and

[Interprétation]

le 16 février 1976

M. Robert McCleave, député

Coprésident

Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires

Monsieur,

Il me fait plaisir de répondre à votre lettre du 18 décembre 1975 concernant le refus de mon personnel à fournir certains renseignements à l'émission télévisée «Ombudsman».

Mes subalternes ont refusé de fournir les renseignements demandés pour des motifs que je considère essentiels au maintien des relations quotidiennes entre les gouvernements fédéral et provinciaux. En dirigeant des programmes fédéraux-provinciaux fort complexes, mes subalternes décèlent des défauts. Leur responsabilité première est de les corriger, et l'expérience a démontrée que la meilleure façon d'y parvenir consistait à établir des contacts directs avec leurs homologues provinciaux. Il est nécessaire de maintenir des relations de travail étroites avec les agents provinciaux de façon à assurer une interprétation uniforme des programmes fédéraux-provinciaux. Pour régler facilement les désaccords et en fait les éviter, comme ça a été le cas dans le passé, il faut absolument maintenir un esprit de collaboration et une confiance qui permettent d'échanger rapidement et facilement des renseignements et de résoudre ainsi les problèmes d'interprétation. Une telle relation de travail serait rapidement rompue si mes subalternes avaient recours aux moyens d'information lorsqu'ils ont des critiques à formuler à l'endroit des organismes provinciaux.

En déclarant brièvement «Je ne crois pas que cela serait juste pour cette province...» etc., je crois que mon subalterne a résumé le raisonnement que je viens juste de vous indiquer.

J'espère que cette explication de la politique générale qu'adoptent mes subalternes lorsqu'ils traitent les questions de relations de routine entre le fédéral et les provinces satisfait vos exigences et celles de vos collègues. J'aimerais connaître l'opinion du Comité en ce qui a trait aux réponses à fournir aux demandes visant des renseignements délicats se rapportant aux relations fédérales-provinciales. Je suis persuadé que vous conviendrez avec moi qu'il y a de fortes ressemblances à ce chapitre entre les relations fédérales-provinciales et les relations internationales.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Marc Lalonde.

**M. Baldwin:** Si vous me le permettez, je ferai quelques observations puisque personne d'autre ne parle. Monsieur le président, M. Lalonde a raison de déclarer qu'il est essentiel de maintenir de bonnes relations entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Depuis bientôt 12 ans, l'Auditeur général, dans son rapport annuel, traite de cette question. Il inclut des rapports statistiques et des données sur des plus-payé et des défauts, si vous me passez ce mot, en ce qui concerne divers programmes de bien-être soumis à une entente conjointe dans plusieurs provinces du Canada. En vertu de la Loi sur l'administration financière, l'Auditeur général a accès aux faits et chiffres qui lui permettent de publier cette information et de l'inclure dans son rapport. Ces faits ont été discutés assez longuement, au moins à deux occasions, par le Comité des comp-



[Text]

was able to publish the information, and he included it in his report and it was discussed at some length at at least one or two of the periods of time during a session when the Public Accounts Committee was meeting. So I would not like to hold it as an acceptance by us that merely because the publication of the facts that there had been overpayment might cause difficulty in the relationships would be a valid reason by itself to withhold information, when that information is accessible to the Auditor General through the means of another statute. If this was an isolated instance and it was rectified, then he had a good case, and I think he was perfectly entitled to say what he said to us. But I would not want to be on the record as saying that that stand by itself justifies a Minister's or a department's refusing to release facts.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Reid.

• 1050

Mr. Reid: Mr. Chairman, I come back to my point about principles. The Guidelines do have a phrase which mentions federal-provincial matters and relations. Mr. Lalonde in his letter makes a comparison between federal-provincial relations and international relations. In point of fact, the negotiations that go on between the federal government and the provinces are often as delicate as that.

Again, the Committee is going to have to make a decision as to whether or not that is an appropriate kind of exemption, or to redraw it in language which will make it more precise. I found this exercise to be very valuable because it is going to force us, as members of the Committee, to see if we can take those existing guidelines, or the ones that Mr. Baldwin has in his bill, and redraft them in a way which is going to be more satisfactory to both us and to the members of the general public. But when we have a principle like that, how do we decide whether or not exemptions should be made from that principle, and how do we incorporate that into a piece of legislation or regulation? We really have to begin, I think, at some time to start looking at the principles behind these decisions. I think this Committee has its work cut out for itself in just trying to cope with this kind of problem.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Hnatyshyn.

Mr. Hnatyshyn: I follow Mr. Reid right down the line. I agree with him precisely that we have a difficult task to set out these rules. My own inclination is to say that whatever the rules are I am quite prepared to look at them and analyze them on as reasonable a basis as possible, so that the government feels comfortable, at least initially, on them.

It really underlines, does it not, the fact that if we are going to have an effective freedom of information proposition, there has to be some arbiter involved in assessing these things. The conclusion to what Mr. Reid says is that in the final analysis it will boil down to a Minister's making the final determination as to whether or not this document happens to come within the exemption of federal-provincial relations. As Mr. Baldwin so accurately points out, there may be in some instances the availability through other means of access; therefore, it really is not a relevant exemption for the purposes of general publication. I think the example here again underlines the necessity of having some independent person, tribunal or judge assessing the situation if there is indeed a conflict. Again, looking back at the American experience and so on, there is a court procedure available to them in the event of a dispute. I agree that it is a difficult task, but I really think we

[Interpretation]

tes publics. Notre Comité ne doit pas se réfugier derrière l'excuse de la difficulté des relations entre le gouvernement fédéral et les provinces pour refuser de publier l'information lorsque celle-ci est accessible à l'Auditeur général en vertu d'un autre statut. S'il s'agissait d'un cas unique auquel on avait apporté correction, la réponse serait justifiée. Une telle décision à l'égard d'un seul cas ne justifie pas la décision d'un ministre ou d'un ministère de refuser de publier des documents.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Reid.

M. Reid: Monsieur le président, j'en reviens à la question au sujet des principes. Les directives contiennent une phrase sur les relations fédérales-provinciales. Dans sa lettre, M. Lalonde compare les relations fédérales-provinciales aux relations internationales. De fait, les négociations entre le gouvernement fédéral et les provinces sont souvent délicates.

Là encore, le Comité devra prendre une décision sur l'opportunité de ce genre de traitement d'exception et reformuler les directives pour les rendre plus précises. Cet exercice sera très valable puisqu'il forcera les membres du Comité à décider s'ils veulent conserver les directives sous leur forme actuelle, ou adopter celles que M. Baldwin recommande dans son bill. Il faudra les reformuler pour satisfaire le Comité et le public en général. Comment décider si un tel principe justifie un traitement d'exception et comment l'intégrer dans une mesure législative ou un règlement? A un moment donné il faudra examiner les principes sous-jacents à ces décisions. Le Comité a suffisamment de travail simplement à essayer de régler ce genre de problème.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Hnatyshyn.

M. Hnatyshyn: Je reconnais avec M. Reid que nous avons la tâche difficile de présenter ces règlements. Quels qu'ils soient, je suis prêt à les examiner et à les analyser autant que possible afin d'en faciliter la mise en vigueur au gouvernement.

Toute cette discussion souligne le fait que si nous voulons une proposition efficace sur la liberté d'information, il faudra inviter un arbitre à évaluer toutes ces questions. Les propos de M. Reid m'amènent à conclure, qu'en dernière analyse, ce sera le ministre qui déterminera si un document est protégé au titre des relations fédérales-provinciales. Comme l'a indiqué M. Baldwin, dans certains cas les renseignements sont disponibles par d'autres moyens; cette protection n'est donc pas très importante en ce qui concerne la publication de l'information. L'exemple soulevé souligne la nécessité d'une personne indépendante, d'un tribunal ou d'un juge pour évaluer de la situation en cas de conflit. Aux États-Unis par exemple, on peut avoir recours au tribunal en cas de dispute. Il nous faut profiter de toutes ces expériences et chercher à établir une sorte d'évaluation qui soit faite par une personne indépendante telle que l'Auditeur général.

[Texte]

should also learn a lesson from all these examples: that we really could look for some type of assessment to be made by an independent person such as the Auditor General.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you.

If I could make two very quick comments and then recognize you again, Mr. Reid. The first one is that it strikes me as a problem; I do not see how the ombudsman got his hands on it in the first place because it does not seem to me to involve an individual's fighting against the bureaucracy. If anything, the individuals in that particular place were perhaps helped by a bureaucracy that did not quite know how to administer.

**Mr. Blais:** It makes good television.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes; it probably makes good television.

The other thing: You have mentioned the Auditor General, Mr. Hnatyshyn, and others have mentioned the Auditor General. The official replied that it was strictly a problem in administration. It might be rather more than that for all we know, though I do not quarrel with what he has said here and I see no reason to doubt it. In any event, that would be something the Auditor General, if there were flagrant abuses—This whole thing is going to come out in the next Auditor General's report.

**Mr. Reid.**

• 1055

**Mr. Reid:** My point is twofold. First of all, the fact that it was discovered and remedial action took place means it will likely never come to the attention of the Auditor General. That is the first point.

The second point is that there is a world of difference between information's being made public by the Auditor General, who, after all, is an independent agent and an agent of Parliament, not of the government, and the same information's being made available by the federal government. Regretfully, that happens to be a fact of life. We do have a very real problem.

I must confess that I have no objection to the possibility of an outside arbitrator's making decisions on this. Indeed, I have made a proposal in the House as to how it could be done specifically in a quick way. That is another problem we are going to have to spend some time on.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** We are coming to the magic hour of 11 o'clock. There are no other meetings in this room this morning so we could continue, if the members wish. But if has been quite an exercise this morning and we have now completed more than half of what Mr. Cooper inspired in his appearance before us. I think probably it would be best to set it aside for another day.

**Mr. Hnatyshyn.**

**Mr. Hnatyshyn:** When we get finished looking at all these examples and replies, it might be worthwhile to communicate again with the television ombudsman... a sort of right of rebuttal, I suppose.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** He will have that right, Mr. Hnatyshyn, because...

[Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci.

Je ferai deux observations très courtes et je céderai de nouveau la parole à monsieur Reid. Je suis étonné de voir que l'ombudsman a été saisi de ce problème puisqu'il ne s'agit pas d'une dispute entre un particulier et la bureaucratie. Au contraire, dans ce cas particulier, les particuliers ont peut-être été favorisés par une bureaucratie qui ne savait pas administrer ses affaires.

**M. Blais:** Tout cela passe bien à la télévision.

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui, en effet.

Monsieur Hnatyshyn, vous et d'autres personnes avez mentionné l'Auditeur général. Le fonctionnaire avait répondu qu'il s'agissait strictement d'un problème administratif. Il est possible que le problème ait plus d'envergure même si je ne conteste pas sa déclaration et ne vois aucune raison d'en douter. De toute façon, l'Auditeur général fera état de tous ces abus flagrants, le cas échéant, dans son prochain rapport général.

Monsieur Reid.

**M. Reid:** Tout d'abord, si la situation a été découverte et que les corrections ont été apportées, elle ne sera jamais portée à l'attention de l'Auditeur général.

En second lieu, n'oublions pas que tout un monde sépare l'information rendue publique par l'Auditeur général, agent indépendant comptable au Parlement et non au gouvernement, et celle publiée par le gouvernement fédéral. C'est triste, mais c'est ainsi. Il s'agit là d'un problème sérieux.

Je ne m'oppose pas du tout au recours à un arbitre pour la prise de décisions. J'ai même fait une proposition à la Chambre sur une façon rapide d'agir. Voilà un autre problème qu'il faudra étudier bientôt.

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous approchons de l'heure magique de 11 h 00. Puisqu'il n'y a pas d'autres réunions dans cette pièce ce matin, nous pouvons continuer à siéger si les membres le souhaitent. Nous avons bien travaillé ce matin et avons couvert la moitié des questions soulevées par le témoignage de M. Cooper. Peut-être est-il souhaitable de continuer lors d'une séance ultérieure.

Monsieur Hnatyshyn.

**M. Hnatyshyn:** Lorsque nous aurons terminé l'étude de ces exemples et des réponses qu'ils ont entraînées, il sera peut-être utile de communiquer de nouveau avec l'ombudsman de la télévision, en guise de réfutation.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Hnatyshyn, il aura ce privilège puisqu'il...



[Text]

**Mr. Hnatyshyn:** Oh, I see.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** ... he will get a copy of the proceedings, so he can respond if he wishes to the remarks of various members. He will have his day in court again if he so desires.

**Mr. Baldwin:** He will probably have the last day in another court, if he wants to use it.

**Mr. Reid:** As a matter of fact this would be an appropriate committee to televise.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you very much. On Thursday afternoon it will be at 3.30, I believe, and we will deal with statutory instruments and the hiring of summer students.

[Interpretation]

**M. Hnatyshyn:** Ah, bon.

**Le coprésident (M. McCleave):** ... il recevra un exemplaire des procès-verbaux. Cela lui permettra de répondre aux observations des divers membres du Comité. S'il le souhaite, il comparaitra de nouveau.

**M. Baldwin:** Sa dernière comparution sera peut-être devant un autre tribunal, s'il le veut.

**M. Reid:** De fait, il serait intéressant de téléviser nos séances de Comité.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci. La prochaine séance aura lieu jeudi après-midi à 15 h 30. Nous discuterons de textes réglementaires et de l'embauchage d'étudiants pour l'été.







Issue No. 65

Thursday, April 1, 1976

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule n° 65

Le jeudi 1<sup>er</sup> avril 1976

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Robert McCleave, député

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité mixte permanent des*

---

# Regulations and other Statutory Instruments

# Règlements et autres textes réglementaires

---

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

---



First Session

Thirtieth Parliament, 1974-75-76

Première session de la

trentième législature, 1974-1975-1976

---



STANDING JOINT COMMITTEE ON  
REGULATIONS AND OTHER  
STATUTORY INSTRUMENTS

*Joint Chairmen:*

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

*Vice-Chairman:*

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

*Representing the Senate:*

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

*Representing the House of Commons:*

Messrs.

Baker (Gander- Twillingate)	Balfour Béchar
Baldwin	Blais

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES  
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES  
RÉGLEMENTAIRES

*Coprésidents:*

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

*Vice-président:*

M. Kenneth Robinson, député

*Représentant le Sénat:*

Les sénateurs:

Riel	Yuzyk—(8)
Riley	

*Représentant la Chambre des communes:*

Messieurs

Brewin	Leblanc
Hnatyshyn	(Laurier)
Laprise	Reid—(12)

(Quorum 7)

*Les cogreffiers du Comité*

Michael A. Measures

Denis Bouffard

*Joint Clerks of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, APRIL 1, 1976  
(68)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 3.37 o'clock p.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Côté, Forsey and Lafond.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Balfour, Béchard, McCleave and Robinson.

*In attendance:* Mr. Graham C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (See *Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

On SOR/75-14—Air Regulations, amendment, the Committee considered correspondence between Counsel to the Committee and Counsel, Air Administration, Department of Transport, dated February 12, 1976 and February 24, 1976.

On SOR/74-633—Canadian Bill of Rights Examination Regulations, the Committee considered correspondence between Counsel to the Committee and the Legal Adviser, Privy Council Office, dated November 24, 1975 and January 21, 1976.

On SOR/74-79—Canso Zone Marine Traffic Regulations, the Committee considered correspondence between Counsel to the Committee and the Legal Advisor (XL), Department of Transport, dated February 12, 1976 and February 18, 1976.

*It was agreed,—*That the Committee's forthcoming report to the two Houses, dealing with the substance of the permanent reference, cover all issues of prime interest to the Committee.

*It was agreed,—*That the Committee enter into a contract with the John Howard Society of Ontario for the employment of the services of Mr. William F. McCabe, Research Officer, for a period not to exceed twenty-five days in 1976, to carry out certain studies of Penitentiary Service Commissioner's Directives for a sum not to exceed \$2,985.00 plus reasonable travel expenses outside Kingston, Ontario.

Mr. Robinson moved,—That the Committee enter into contracts for the employment of Mr. Jean D. Patenaude and Miss Anne Thackray as assistants to Counsel to the Committee for a period of seventeen (17) weeks in 1976, at five dollars and fifty cents (\$5.50) per hour for a thirty-seven and one half (37½) hour work week.

After debate, the question being put on the motion, it was agreed to.

*It was agreed,—*That the Committee's Criteria be printed in an explanatory form suitable for distribution from time to time to interested persons.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 1<sup>er</sup> AVRIL 1976  
(68)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 15 h 37 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Robert McCleave (coprésidents).

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Côté, Forsey et Lafond.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Balfour, Béchard, McCleave et Robinson.

*Aussi présents:* M. Graham C. Eglington et M<sup>lle</sup> Lise Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (Voir *procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule n° 1*).

Quant au DORS/75-14—Règlement de l'Air—Modification, le Comité étudie la correspondance entre le conseiller du Comité et le conseiller, Administration de l'Air, ministère des Transports, en date du 12 février 1976 et du 24 février 1976.

Quant au DORS/74-633—Règlement relatif à l'examen fait conformément à la Déclaration canadienne des droits, le Comité étudie la correspondance entre le conseiller du Comité et le conseiller juridique, bureau du Conseil privé, en date du 24 novembre 1975 et du 21 janvier 1976.

Quant au DORS/74-79—Règlement sur le Trafic maritime dans la zone de Canso, le Comité étudie la correspondance entre le conseiller du Comité et le conseiller juridique (XL), ministère des Transports, en date du 12 février 1976 et du 18 février 1976.

*Il est convenu,—*Que le prochain rapport du Comité aux deux Chambres, traitant de la teneur de l'ordre de renvoi permanent, couvre toutes les questions d'intérêt primordial pour le Comité.

*Il est convenu,—*Que le Comité conclue un contrat avec la Société John Howard de Toronto, concernant l'emploi des services de M. William F. McCabe, chercheur, pour une période n'excédant pas 25 jours en 1976, pour mener certaines études des directives du Commissaire aux services pénitentiaires, pour un montant n'excédant pas \$2,985 ainsi que des frais raisonnables de déplacement à l'extérieur de Kingston (Ontario).

M. Robinson propose,—Que le Comité conclue des contrats concernant l'emploi de M. Jean D. Patenaude et de M<sup>lle</sup> Anne Thackray comme adjoints au conseiller du Comité pour une période de dix-sept (17) semaines en 1976, au taux de cinq dollars et cinquante cents (\$5.50) l'heure pour une semaine de trente-sept heures et demie (37½) de travail.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

*Il est convenu,—*Que les critères du Comité soient imprimés sous une forme explicative en permettant la distribution périodique aux personnes intéressées.



On SOR/75-330—Farm Credit Regulations, amendment, the Committee considered correspondence between Counsel to the Committee and the Assistant Deputy Minister (Production and Marketing), Department of Agriculture, dated February 12, 1976 and February 26, 1976.

On SOR/72-198 and SOR/73-400—Shipbuilding Temporary Assistance Program Regulations, amendments, and a related letter to Counsel to the Committee from Executive Assistant, Deputy Minister, Department of Industry, Trade and Commerce, dated January 28, 1976,

*Agreed.*—That the Joint Chairmen correspond with the President of the Privy Council, the President of the Treasury Board, the Minister of Industry, Trade and Commerce, with a copy to the Auditor General.

The Committee considered:

—SOR/75-300—Veterans' Land Regulations, amendment;

—SOR/75-358—Television Broadcasting Regulations, amendment;

—SOR/75-435—Construction Materials Sales Tax Regulations.

On SOR/75-463 and SOR/75-610—Canadian Wheat Board Regulations, amendments,

*Ordered.*—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate Instruments Officer.

The Committee considered SOR/75-520—Unemployment Insurance Regulations, amendment.

On SOR/75-558—National Energy Board Part VI Regulations, amendment, and SOR/75-603—National Energy Board Rules of Practice and Procedure, amendment,

*Ordered.*—That Counsel to the Committee correspond with the General Counsel, National Energy Board.

On SOR/75-588—Prairie Grain Advance Payments Regulations, amendment,

*Agreed.*—That the Joint Chairmen correspond with the Minister responsible for the Canadian Wheat Board.

On SOR/75-616—Canada Boiler and Pressure Vessel Regulations,

*Ordered.*—That Counsel to the Committee correspond with the Director, Legal Services, Department of Labour.

On SOR/75-664—Manufacturing Milk and Cream Stabilization Order, 1975-76,

*Ordered.*—That Counsel to the Committee correspond with the Director, Legal Services, Department of Agriculture.

On SOR/75-665—able Television Regulations, and related correspondence between Counsel to the Committee and Legal Counsel, Department of Communications, dated July 30, 1975 and January 19, 1976,

Quant au DORS/75-330—Règlement concernant le crédit agricole—Modification, le Comité étudie la correspondance entre le conseiller du Comité et le sous-ministre adjoint (Production et Commercialisation), ministère de l'Agriculture, en date du 12 février 1976 et du 26 février 1976.

Quant au DORS/72-198 et au DORS/73-400—Règlement sur le programme temporaire d'aide à la construction des navires—Modifications, et à une lettre s'y rapportant adressée au conseiller du Comité par l'adjoint administratif, sous-ministre, ministère de l'Industrie et du Commerce, en dat du 28 janvier 1976,

*Il est convenu.*—Que les coprésidents correspondent avec le président du Conseil privé, le président du Conseil du trésor, le ministre de l'Industrie et du Commerce avec copie à l'Auditeur général.

Le Comité étudie:

—Le DORS/75-300—Règlement sur les terres destinées aux anciens combattants—Modification;

—Le DORS/75-358—Règlement relatif à la télédiffusion—Modification;

—Le DORS/75-435—Règlement relatif à la taxe de vente sur les matériaux de construction.

Quant aux DORS/75-463 et DORS/75-610—Règlement sur la Commission canadienne du blé—Modifications,

*Il est ordonné.*—Que le Conseiller du Comité communique avec le fonctionnaire chargé des textes réglementaires.

Le Comité étudie le DORS/75-520—Règlements sur l'assurance-chômage—Modification.

Quant au DORS/75-558—Règlements sur l'Office national de l'énergie (Partie VI)—Modification, et le DORS/75-603—Règles de pratique et de procédure de l'Office national de l'énergie—Modification,

*Il est ordonné.*—Que le conseiller du Comité corresponde avec le Conseiller général, Office national de l'énergie.

Quant au DORS/75-588—Règlement sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies—Modification,

*Il est convenu.*—Que les coprésidents communiquent avec le ministre responsable de la Commission canadienne du blé.

Quant au DORS/75-616—Règlement du Canada sur la sécurité des chaudières et des récipients soumis à une pression interne,

*Il est ordonné.*—Que le conseiller du Comité corresponde avec le directeur du Contentieux, ministère du Travail.

Quant au DORS/75-664—Décret de 1975-1976 sur la stabilisation des prix du lait et de la crème destinés à la transformation,

*Il est ordonné.*—Que le conseiller du Comité corresponde avec le directeur du Contentieux, ministère de l'Agriculture.

Quant au DORS/75-665—Règlement sur la télévision par câble, et à la correspondance s'y rapportant entre le conseiller du Comité et le conseiller juridique, ministère des Communications, en date du 30 juillet 1975 et du 19 janvier 1976,

*Ordered*,—That Counsel to the Committee correspond further with the Legal Counsel, Department of Communications.

The Committee considered:

—SI/75-101—Railway Rolling Stock (Canadian Domestic Service) Remission Order, No. 2; SI/75-102—Railway Rolling Stock (International Service) Remission Order, No. 3; SI/75-103—Railway Rolling Stock (International Service) Remission Order, No. 4;

—SI/75-109—Fire Prevention Week Proclamation.

On SI/75-117—Province of Manitoba Designated Area Order, SI/75-118—Province of Prince Edward Island Designated Area Order, SI/75-128—Northwest Territories Designated Area Order, SI/75-129—Northern Alberta Designated Area Order, SI/75-131—Province of Nova Scotia Designated Area Order,

*Ordered*,—That Counsel to the Committee correspond with the Director, Legal Services, Ministry of State for Urban Affairs.

On SOR/76-10, SOR/76-11, SOR/76-12, SOR/76-13—Immigration Special Relief Regulations, Nos. 43, 44, 45 and 46, 1975,

*Ordered*,—That Counsel to the Committee correspond with the Director, Legal Services, Department of Manpower and Immigration.

The Committee considered: SOR/75-184—London Airport Zoning Regulations; SOR/76-607—Halifax Water Service Tariff, amendment; SOR/75-608, SOR/75-621 SOR/75-622—Special Appointment Regulations, Nos. 3, 4 and 5; SOR/75-612—Air Services Fees Regulations, amendment; SOR/75-613—Prince Edward Island Tobacco Order; SOR/75-619 National Housing Loan Regulations, amendment; SOR/75-623—Radio Noise Limits Order, revocation; SOR/75-624—Proclamation Repealing Subsection 2(2) of An Act to amend the Immigration Appeal Board Act.

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that correspondence relating to SOR/75-14, SOR/74-633, SOR/74-79, SOR/75-330, SOR/72-198, SOR/73-400, SOR/75-665, together with comments by Counsel to the Committee relating to SOR/72-198, SOR/73-400, SOR/75-300, SOR/75-358, SOR/75-435, SOR/75-463, SOR/75-610, SOR/75-520, SOR/75-558, SOR/75-603, SOR/75-588, SOR/75-616, SOR/75-664, SOR/75-665, SI/75-101, SI/75-102, SI/75-103, SI/75-109, SI/75-117, SI/75-118, SI/75-128, SI/75-129 and SI/75-131 be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

*Il est ordonné*,—Que le conseiller du Comité corresponde de nouveau avec le conseiller juridique, ministère des Communications.

Le Comité étudie:

—le TR/75-101—Décret de remise n° 2 visant le matériel roulant de chemin de fer (service canadien intérieur); le TR/75-102—Décret de remise n° 3 visant le matériel roulant de chemin de fer (service international); le TR/75-103—Décret de remise n° 4 visant le matériel roulant de chemin de fer (service international);

—le TR/75-109—Proclamation sur la semaine de prévention des incendies.

Quant au TR/75-117—Décret sur les zones désignées de la province du Manitoba, au TR/75-118—Décret sur la zone désignée de la province de l'Île-du-Prince-Édouard, le TR/75-128—Décret sur la zone désignée des territoires du Nord-Ouest, le TR/75-129—Décret sur les zones désignées du Nord de l'Alberta, le TR/75-131—Décret sur les zones désignées de la Nouvelle-Écosse,

*Il est ordonné*,—Que le conseiller du Comité corresponde avec le directeur du Contentieux, ministère d'État chargé des Affaires Urbaines.

Quant aux DORS/76-10, DORS/76-11, DORS/76-12, DORS/76-13—Règlements de dispense—Immigration, n° 43, 44, 45 et 46, 1975,

*Il est ordonné*,—Que le conseiller du Comité corresponde avec le directeur du Contentieux, ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration.

Le Comité étudie: Le DORS/75-184—Règlement de zonage de l'aéroport de London; le DORS/76-607—Tarif des droits de service d'eau d'Halifax—Modification; les DORS/75-608, DORS/75-621, DORS/75-622—Règlements portant affectation spéciale n° 3, 4 et 5; le DORS/75-612—Règlement sur les taxes des services aéronautiques—Modification; le DORS/75-613—Décret relatif au tabac de l'Île-du-Prince-Édouard; le DORS/75-619—Règlements nationaux visant les prêts pour l'habitation—Modification; le DORS/75-623—Ordonnance sur les limites des bruits radioélectriques—Abrogation; le DORS/75-624—Proclamation abrogeant paragraphe 2(2) de la Loi modifiant la Loi sur la commission d'appel de l'immigration.

Les conseillers du Comité répondent aux questions.

Les coprésidents autorisent que la correspondance portant sur les DORS/75-14, DORS/74-633, DORS/74-79, DORS/75-330, DORS/72-198, DORS/73-400, DORS/75-665, ainsi que les commentaires émis par le conseiller du Comité sur les DORS/72-198, DORS/73-400, DORS/75-300, DORS/75-358, DORS/75-435, DORS/75-463, DORS/75-610, DORS/75-520, DORS/75-558, DORS/75-603, DORS/75-588, DORS/75-616, DORS/75-664, DORS/75-665, les TR/75-101, TR/75-102, TR/75-103, TR/75-109, TR/75-117, TR/75-118, TR/75-128, TR/75-129 et le TR/75-131 soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.



At 5:05 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

A 17 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le cogreffier du Comité*

Michael A. Measures

*Joint Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, April 1, 1976

[Texte]

• 1536

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Order, please.

We have a quorum for the transaction of our business though not for dealing with motions. Later on in this meeting the Subcommittee Report concerning the hiring of summer students and concerning a contract with the The John Howard Society regarding the penitentiary directives will be dealt with. In the meantime, that particular motion is being circulated to members as they come in and they will have a chance to ask questions of Mr. Eglington or of the Chair regarding either portion.

Mr. Balfour, I realize that you will have to leave at 4 o'clock which is 22 minutes from now. Assuming that we have not put the motion at that time, I gather that you are supporting it.

**Mr. Balfour:** Yes.

**The Joint chairman (Mr. McCleave):** Thank you.

Now we start today and I know everybody is anxious to get to the fire prevention week proclamation which is well down on our agenda and it has the most delightful comment by Counsel that has certainly been my privilege to read. I suppose we should proceed in an orderly way through our agenda and the first one is SOR/75-14—Air Regulations and correspondence between Mr. Eglington and Mr. Shields of February 12 and February 24. It is printed herewith.

February 12, 1976

L.J. Shields, Esq.,  
Counsel,  
Air Administration,  
Department of Transport,

Re: SOR/75-14, Air Regulations—Your file: A1502-3

Dear Mr. Shields:

The Committee turned its attention to section 810 of the above Regulations once again at its meeting this morning. The Committee is still disposed to regard the use of the words "all such measures as are reasonably necessary... members" as objectionable unless it can be satisfied that there is a right of appeal from a decision of the Minister to suspend a licence.

Having considered section 28 of the Federal Court Act, and the last paragraph of your letter the Committee wishes to be informed how the Minister's decision to suspend a licence falls within the range of decisions that are reviewable under section 28. Precisely, the Committee wishes to be shewn that the Minister's decision to suspend a licence is not "a decision... of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis."

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi, 1<sup>er</sup> avril 1976.

[Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** A l'ordre s'il vous plaît.

Nous disposons d'un quorum suffisant pour commencer la séance, mais non pour adopter des motions. Nous traitons, un peu plus tard au cours de cette séance, du rapport du sous-comité relatif à l'embauchage d'étudiants en été et au contrat avec la John Howard Society en ce qui concerne les directives aux pénitenciers. Entre temps, on remettra aux membres, à mesure qu'ils arriveront, l'énoncé de cette motion et ils auront ainsi l'occasion de poser des questions à M. Eglington ou au président.

Je me rends compte, monsieur Balfour, que vous devrez nous quitter à 16 heures, c'est-à-dire dans 22 minutes. En supposant que nous n'ayons pas mis la motion aux voix à ce moment-là, j'imagine que vous l'appuyez.

**M. Balfour:** Oui.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci.

Commençons donc. Je sais que chacun de nous a hâte d'en arriver à la proclamation sur la semaine de prévention des incendies, question qui se trouve bien loin dans notre ordre du jour et où notre conseiller juridique a fait les remarques les plus admirables qu'il m'ait jamais été donné de lire. Je suppose toutefois que nous ferions mieux de commencer par le début de notre ordre du jour et d'étudier donc d'abord le DORS/75-14—Règlements de l'air et correspondance entre M. Eglington et M. Shields, les 12 et 24 février. (Note: voir documents à la page suivante)

le 12 février 1976

L. J. Shields  
Conseiller  
Administration du transport aérien  
Ministère des Transports.

Objet: DORS/75-14, Règlement de l'Air Votre référence: A1502-3

Monsieur,

Au cours de sa réunion de ce matin, le Comité a étudié à nouveau l'article 810 du règlement mentionné ci-dessus. Le Comité continue à penser que l'expression «toutes les mesures nécessaires... membres» n'est pas acceptable à moins qu'on ne lui prouve qu'il est possible d'en appeler d'une décision du ministre de suspendre une licence.

Après avoir étudié l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale et le dernier paragraphe de votre lettre, le Comité a exprimé le désir de connaître la façon dont la décision du ministre de suspendre une licence entre dans la catégorie des décisions qui sont révisable en vertu de l'article 28. De façon précise, le Comité souhaite qu'on lui démontre que la décision du ministre de suspendre une licence n'est pas «une décision... de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire du quasi judiciaire.»



[Text]

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

February 24, 1976.

Standing Joint Committee on Regulations  
and Other Statutory Instruments.

Attn: G. C. Eglington, Counsel

Re: SOR/75-14—The Air Regulations

Gentlemen:

I refer to your letter of February 12, 1976, concerning section 810 of the Air Regulations and the application of section 28 of the Federal Court Act to a decision of the Minister's to suspend a licence. Section 28 of the Federal Court Act gives the Court of Appeal jurisdiction to hear and determine an application to review and set aside a decision or order, other than a decision or an order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis, made by or in the course of proceedings by a Federal Board or Commission, etc. The decision of the Minister to cancel or suspend a licence would be taken by virtue of section 407 of the Air Regulations which states that the Minister may cancel or suspend a licence where the Minister on reasonable grounds believed that such person has violated such provision of the Regulations, etc. For the reason that the Minister must make his decision whether or not to suspend a licence on reasonable grounds indicates that there must be an assessment of the situation and a judgment made and that therefore such a decision is not one merely of an administrative nature. Before coming to a decision on a matter of cancellation or suspension of a licence under this section an assessment is made and in the course of this assessment the person whose licence is under consideration is given an opportunity to present his side of the case.

That the Minister's decision to suspend a licence is not a decision of an administrative nature but one that is reviewable under section 28 of the Federal Court Act has been accepted by the Federal Court in that the Department has had two applications for review under section 28 of the Federal Court Act in the matter of licence suspensions. At one of which it was submitted on behalf of the Department that the decision of the Minister was not reviewable under section 28 as it was one of an administrative nature and not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis but the Court did not accept this and held that it was reviewable as being one made on a judicial or quasi-judicial basis. For your information the Court in that case set aside the Minister's decision and referred the matter back to the Minister for further consideration after affording to the applicant an adequate opportunity to answer the allegations against him in relation thereto.

I trust that the above will satisfy your Committee that there is a right of appeal under section 28 of the Federal Court Act from a decision of the Minister to cancel or suspend a licence.

[Interpretation]

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le conseiller  
G. C. Eglington

Le 24 février 1976.

Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires.

A l'intention de M. G. C. Eglington, conseiller juridique

Objet: DORS/75-14—Règlement de l'air—Modification

Messieurs,

La présente a trait à votre lettre du 12 février 1976, au sujet de l'article 810 du Règlement de l'air et de l'application de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale, à une décision du ministre de suspendre un permis. L'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale donne à la Cour d'appel compétence pour entendre et juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance, autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, rendue par un office ou une commission fédérale ou à l'occasion de procédures devant un office ou une commission fédérale etc. La décision du ministre d'annuler ou de suspendre un permis serait prise en vertu de l'article 407 du Règlement de l'air qui établit que le ministre peut annuler ou suspendre un permis parce que le ministre croit, pour des motifs raisonnables, que telle personne a violé telle disposition du Règlement, etc. Comme le ministre doit prendre sa décision de suspendre ou non un permis en se fondant sur des motifs raisonnables, il faut en conclure qu'il doit y avoir évaluation de la situation et jugement, et que par conséquent, une telle décision n'est pas simplement de nature administrative. Avant d'en arriver à une décision sur la question d'annulation ou de suspension d'un permis en vertu de cet article, une évaluation est faite et dans le cours de cette évaluation, la personne dont le permis est à l'étude a la possibilité de présenter sa version de l'affaire.

Que la décision du ministre de suspendre un permis n'est pas une décision de nature administrative mais une décision qui peut faire l'objet d'un examen en vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale, a été accepté par la Cour fédérale puis que le ministère a eu deux demandes d'examen en vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale, en matière de suspension de permis. A l'occasion de l'une d'elle, il a été soumis au nom du ministère que la décision du ministre ne pouvait faire l'objet d'un examen en vertu de l'article 28 puisque c'était une décision de nature administrative qui n'était pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, mais la Cour ne l'a pas accepté et a soutenu qu'elle pouvait faire l'objet d'un examen parce qu'elle était soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire. Pour votre information, la Cour dans ce cas a annulé la décision du ministre et a renvoyé l'affaire au ministre pour qu'elle soit étudiée plus à fond, après avoir donné au requérant la possibilité de répondre aux allégations faites contre lui, relativement à l'affaire susmentionnée.

J'espère que ces renseignements convaincront votre Comité qu'il existe un droit, en vertu de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale, d'en appeler d'une décision de ministre d'annuler ou de suspendre un permis.

[Texte]

Yours truly,

L. J. Shields,  
Counsel,  
Air Administration.

**Mr. G. C. Eglington (Counsel for the Committee):** This, Mr. Chairman, has been a continuing saga on the use of the words requiring aircraft operators to use all such measures as are reasonably necessary. It is the question of threats to aircraft. Mr. Shields had only taken the point that the provision had been inserted as a defence basically so that an aircraft operator or company could claim that they had taken all the reasonably necessary steps. We had got to the point where we accept that, subject to being satisfied that there was a right of appeal if a licence were suspended or revoked and Mr. Shields in his letter says that there is, as a matter of practice, an assessment and the person whose licence is under consideration is given an opportunity to be heard. That is at the foot of the first page of his letter. He also goes on to say that judicial decision has indicated that a revocation of a licence is reviewable under Section 28 of the Federal Court Act as it has been held to be of a quasi-judicial nature and not an administrative nature.

Now, I must say I am very heartened to read that because there is absolutely no indication of any procedure in the regulations which would indicate that it is quasi-judicial so it is good to see that Section 28 is not being restricted as much as people had feared.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** May I ask you this, Mr. Eglington, is that then the result of some judge in the federal court giving perhaps a wide and generous interpretation to the powers under the Federal Court Act?

**Mr. Eglington:** It must be.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It looks as if this is a satisfactory reply then.

**Mr. Eglington:** I would think so. It is clearly established now that there is a right of appeal.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It is not even one of those famous and untouchable legal opinions. It appears to be a judicial decision which not even the Department of Justice can manage to keep secret.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Senator Forsey, I think at this point we should report to the Committee on our meeting with the Minister of Justice, Mr. Basford, because this was one of the instructions from the Committee.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, I can simply report, subject to correction by my Joint Chairman, that we had a pleasant and I think useful discussion. I tried to cut the red tape by suggesting that what was really worrying the Department of Justice was the words "legal opinion." I for one, would be perfectly satisfied to have them call it "explanation" provided we got the information, but what I was anxious to get was some explanation of what the legal basis was when we questioned the wires of any regulation or instrument before us. It did not matter to me whether they quoted verbatim an explicit opinion by the Department Justice or what they called it, but if we got the information they could put any label on it they liked. The Minister intimated that he found certain passages in

[Interprétation]

Veillez agréer, Messieurs, l'expression de mes salutations distinguées

Le Conseiller juridique  
Administration de l'air  
L. J. Shields

**M. G. C. Eglington (conseiller du Comité):** Il s'agit, monsieur le président, d'une histoire sans fin sur l'utilisation des termes exigeant des pilotes d'avion d'utiliser toutes les mesures nécessaires. Cela a trait au danger que courent les avions. M. Shields avait uniquement indiqué que la disposition avait été insérée comme mesure de protection afin qu'un pilote d'avion ou une société puisse prétendre avoir pris toutes les précautions nécessaires. Nous en étions arrivés à accepter cela, à condition qu'il y ait droit d'appel si un permis était suspendu et annulé. Or, dans sa lettre, M. Shields déclare qu'il existe en fait une évaluation et que la personne dont le permis est concerné à l'occasion d'être entendue. Cela se trouve au bas de la première page de sa lettre. Il ajoute également que les décisions judiciaires antérieures indiquent que l'annulation d'un permis est sujette à un examen aux termes de l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale, si l'on considère que la question est de nature quasi juridique et non de nature administrative.

Je dois préciser que je suis très heureux de lire cela parce qu'absolument rien dans les règlements, n'indique qu'il s'agit d'une question quasi-judiciaire; il est donc bon de s'apercevoir que l'interprétation de l'article 28 n'est pas aussi restreinte que beaucoup de personnes l'avaient craint.

**Le coprésident (M. McCleave):** Puis-je vous demander, monsieur Eglington, si cela résulte peut-être du fait qu'un juge de la Cour fédérale avait donné une interprétation vaste et généreuse des pouvoirs accordés aux termes de la Loi sur la Cour fédérale?

**M. Eglington:** Sans doute.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il semble donc que cette réponse soit satisfaisante.

**M. Eglington:** C'est ce que je pense. Il est clairement établi maintenant qu'il y a droit d'appel.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il ne semble même pas qu'il s'agisse d'une de ces fameuses opinions juridiques qui sont intouchables. Il semble qu'il s'agisse d'une décision judiciaire que même le ministère de la Justice ne pourrait tenir secrète.

**Le coprésident (M. McCleave):** Sénateur Forsey, je pense que nous devrions maintenant faire état au Comité de notre réunion avec le ministre de la Justice, M. Basford, puisqu'il s'agissait là d'une des instructions du Comité.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Eh bien, je peux simplement dire, sous réserve des corrections que voudra faire mon coprésident, que notre discussion a été agréable et, à mon sens, utile. J'ai essayé de couper court aux tracasseries bureaucratiques en laissant entendre que c'était les mots «opinion juridique» qui inquiétaient vraiment le ministère de la Justice. Je serais, quant à moi, parfaitement disposé à voir ces termes remplacés par le terme «explication» à condition que nous obtenions les renseignements voulus. Mais je voulais surtout obtenir une explication du fondement juridique invoqué lorsque nous mettions en doute l'aspect *vires* d'un règlement ou d'un texte réglementaire que nous étudions. Il m'importait peu que l'on cite textuellement ou explicitement une opinion du ministère de la



[Text]

Mr. Thorson's letter not entirely clear to him. We said they were entirely clear to us and he said he would discuss the matter with Mr. Thorson and would see us again after Mr. Thorson got back from an absence from the city. So that is about it, Mr. Joint Chairman, is it not?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Yes.

• 1540

The Joint Chairman (Senator Forsey): Perhaps I was a little rash in going as far as I did and saying that I did not care what they called the thing, whether they called it a legal opinion or not, provided we got the information, but I think that really is the nub of the thing. If we get the information they can call it peacocks feathers or golden pheasant, or anything else they want to, as far as I am concerned.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): It was a very useful meeting, Mr. Joint Chairman, and I think you have epitomized and summarized it very well.

SOR/74-633 deals with the examination under the Canadian Bill of Rights, and the Examination Regulations actually. There is correspondence between our Mr. Eglington and Mr. Ross. I was going to almost say of the other side, but Mr. Ross of the Privy Council Office, and these two letters of November 24 and January 21 are printed herewith.

November 24, 1975

A. S. Ross, Esq.,  
Legal Adviser,  
Privy Council Office.

Re: SOR/74-633, Canadian Bill of Rights Examination Regulations

Dear Mr. Ross:

Further to our telephone conversation on the above Regulations, I am writing formally to ask whether in fact the scrutiny carried out under section 3(2) of the Statutory Instruments Act for compliance with the Canadian Bill of Rights is carried out separately from the scrutiny required under section 3 of the Canadian Bill of Rights, and whether or not the two scrutinies are in fact carried out by different officials of the Department of Justice.

I shall be grateful for your advice as to whether any regulation, having been scrutinized in draft by the Legal Adviser to the Privy Council Office and his staff, and duly made and registered, has ever been found wanting on any further examination carried out in the Department of Justice for compliance with the Canadian Bill of Rights, and therefore reported to the House by the Minister of Justice.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

[Interpretation]

Justice pourvu que nous obtenions les renseignements. Le ministre a laissé entendre qu'il trouvait certains passages de la lettre de M. Thorson légèrement obscurs. Nous avons dit que nous trouvions la lettre parfaitement claire et il a déclaré qu'il discuterait de la question avec M. Thorson et nous rencontrerait ensuite, donc après le retour de M. Thorson. C'est à peu près tout, monsieur le coprésident, n'est-ce pas?

Le coprésident (M. McCleave): Oui.

Le coprésident (sénateur Forsey): J'ai peut-être fait preuve d'irréflexion en allant aussi loin que j'ai été et en déclarant que je ne me souciais pas du nom qu'on donnait à la chose, qu'il s'agisse d'une opinion juridique ou non, à condition que nous obtenions les renseignements. Je pense toutefois que c'est le nœud gordien qu'il nous faut absolument trancher. Dans la mesure où nous obtenons les renseignements, je me soucie peu qu'on les désigne sous le nom de poule aux œufs d'or, de cheval ailé ou de tout autre nom.

Le coprésident (M. McCleave): Cela a été en somme une rencontre fort utile, monsieur le coprésident, et je pense que vous en avez parfaitement bien résumé l'essentiel.

Nous passons au DORS/74-633 qui concerne le règlement sur l'examen de la déclaration canadienne des droits et les règlements actuels sur l'examen. Il y a des lettres de M. Eglington et de M. Ross. J'allais presque dire: de l'autre côté, mais M. Ross est du bureau du Conseil privé, et ces deux lettres, du 24 novembre et du 21 janvier sont incluses ici.

Le 24 novembre 1975

A. S. Ross  
Conseiller juridique  
Bureau du Conseil privé.

Objet: DORS/74-633, Règlement sur l'examen de la déclaration canadienne des droits

Monsieur,

Faisant suite à notre conversation téléphonique au sujet du règlement sus-mentionné, je viens par la présente vous demander si l'examen effectué en vertu du paragraphe 3(2) de la Loi sur les textes réglementaires pour vérifier la conformité avec la Déclaration canadienne des droits, est distinct de l'examen requis par l'article 3 de la Déclaration des droits; et si oui ou non les deux examens sont en fait effectués par des agents différents du ministère de la Justice.

Je vous saurais gré de me dire si un règlement quelconque qui a été examiné, lors de sa rédaction, par le conseiller juridique du bureau du Conseil privé et son personnel, puis a été dûment rédigé et enregistré, a par la suite montré des lacunes après un nouvel examen par le ministère de la Justice visant à déterminer s'il était conforme avec la Déclaration des droits, et, par suite, a fait l'objet d'un rapport du ministre de la Justice à la Chambre.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Conseiller  
G. C. Eglington

[Texte]

January 21, 1976

G. C. Eglington, Esq.  
Standing Joint Committee on  
Regulations and Other  
Statutory Instruments.

Re: SOR/74-633, Canadian Bill of Rights Examination Regulations

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter of November 24, 1975.

The examination carried out under subsection 3(2) of the Statutory Instruments Act is carried out by the officer in this Section who has been entrusted with the examination of the draft regulations forwarded under subsection 3(1) of that Act. The examination required under section 3 of the Canadian Bill of Rights is carried out by Mr. P. E. Johnson or, in his absence, by some other officer of the Department of Justice designated by the Deputy Minister of Justice for that purpose.

No regulation has yet been found, under the examination carried out under the Canadian Bill of Rights, to be inconsistent with the purposes and provisions of Part I of that Act. If such an inconsistency were found, the Minister of Justice would report it to the House of Commons in accordance with section 3 of that Act.

Yours truly,

A. S. Ross,  
Legal Adviser

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** May I call attention to what I think are two misprints, Mr. Chairman? In the first paragraph of Mr. Eglington's letter, the second last line,

Two scrutinies are in face,  
I think that should be, "in fact", should it not, or is that a technical legal term of which I am unfamiliar?

**Mr. Eglington:** No, in fact.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** And then in the first line of the second paragraph,

I should be grateful of your advice.  
I should have thought "for" would have been the usual thing.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Noted for the records.

**The Joint Clerk (Mr. Measures):** The French is all right.

**Mr. Eglington:** Just the literates on the English side. Mr. Ross' reply gives us the formal answer that we wanted, namely, that the scrutinies carried out under the Statutory Instruments Act and under the Bill of Rights Examination Regulations are carried out by different people, carried out independently and that if any regulations were found in the subsequent scrutiny under the Statutory Instruments Act, after the Canadian Bill of Rights examination, it would be reported. It should be noted, however, that the examination under the Statutory Instruments Act is carried out by an officer of that section, Mr. Ross' section, which is the Legal Advisers to the Privy Council Office and that Mr. P. E. Johnson, who carries out the examination under the Canadian Bill of Rights, is the head of that section.

[Interprétation]

Le 21 janvier 1976

Monsieur G. C. Eglington,  
Comité mixte permanent  
des règlements et autres  
textes réglementaires.

Objet: DORS/74-633, Règlement relatif à l'examen fait conformément à la Déclaration canadienne des droits

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre datée du 24 novembre 1975.

L'examen fait conformément au paragraphe 3(2) de la Loi sur les textes réglementaires est effectué par l'agent de cette section, qui a été chargé de l'étude des projets de règlements soumis conformément au paragraphe 3(1) de cette Loi. Cet examen exigé par l'article 3 de la Déclaration canadienne des droits, est effectué par M. P. E. Johnson, ou, en son absence, par un autre fonctionnaire du ministère de la Justice désigné à cette fin par le sous-ministre de la Justice.

L'examen effectué conformément à la Déclaration canadienne des droits n'a révélé aucun règlement incompatible avec les objectifs et les dispositions de la Partie I de cette Loi. Si l'on relevait une telle incompatibilité, le ministre de la Justice en ferait part à la Chambre, conformément à l'article 3 de cette loi.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le conseiller juridique  
A. S. Ross.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Puis-je signaler, monsieur le président, ce que je pense être deux fautes d'impression? Dans le premier paragraphe de la lettre de M. Eglington, à l'avant-dernière ligne, l'anglais se lit comme suit:

Two scrutinies are in face,  
Je pense qu'il faudrait dire «in fact» n'est-ce pas? A moins que ce ne soit là un terme juridique dont je ne suis pas au courant.

**M. Eglington:** Non, c'est bien «in fact».

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ensuite, à la première ligne du deuxième paragraphe de la lettre en anglais, on lit:

I should be grateful of your advice.  
Il me semble qu'il vaudrait mieux dire «for» que «of».

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous notons cela pour les procès-verbaux.

**Le cogreffier (M. Measures):** Le français est bon.

**M. Eglington:** Il n'y a d'illettrés que chez les anglais. La lettre de M. Ross constitue la réponse officielle que nous voulions, à savoir, que les examens effectués aux termes de la Loi sur les textes réglementaires et en vertu des règlements de la déclaration canadienne des droits sont menés par des personnes différentes et que si l'on trouvait des règlements au cours du deuxième examen effectué en vertu de la déclaration canadienne des droits, ces règlements seraient signalés. Il faut noter, toutefois, que l'examen en vertu de la Loi sur les textes réglementaires est effectué par un agent de cette section, de la section de M. Ross qui est conseiller juridique du bureau du Conseil privé et que M. P. E. Johnson, qui effectue l'examen aux termes de la déclaration canadienne des droits est le chef de cette section.



[Text]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The same section?

**Mr. Eglington:** Of the same section. So the examination is, in fact, carried out within the same household, as it were.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** It is a pretty large household.

**Mr. Eglington:** Eight members.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Do you find that objectionable, Mr. Eglington?

**Mr. Eglington:** No, I would not say that it is objectionable, it is just perhaps a little curious. Mr. Johnson, of course, as the head of the section, takes an active role in the daily work of the section as well.

**Mr. Balfour:** Within the last few days, there was drawn to my attention an instance where this examination had, in fact, disclosed an infringement of the Canadian Bill of Rights Act that was in S.10, the Feeds Grain Act.

**Mr. Eglington:** That was a statute.

**Mr. Balfour:** Yes.

**Mr. Eglington:** That was a statute, not a regulation. Mr. Johnson's section would not have seen the act, but they do see the regulations under the Statutory Instruments Act and then Mr. Johnson, the head of the section, sees it again under the Bill of Rights. I still would wonder whether in truth the two scrutinies are carried out completely independently of one another.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Is there not a further point that the legislation that originates in the Senate is not subject to the same scrutiny with regard to the Bill of Rights as that which originates in the House of Commons?

**Senator Lafond:** My recollection is that in this particular instance the bill was probably scrutinized prior to its presentation in the Senate, but we were very naughty and got on a few high horses and introduced amendments to that bill. The first amendment that we introduced was not judged acceptable.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I see.

• 1545

**Mr. Balfour:** I wonder if this kind of scrutiny should be within our own criteria?

**Mr. Eglington:** It is, Mr. Balfour.

**Mr. Balfour:** It is.

**Mr. Eglington:** We do look at it as well. Only once have I had occasion to think that something was contrary to the Bill of Rights, which was that recent provision in the Northwest Atlantic Fisheries Regulations allowing for forfeiture without conviction. But I must confess that I find it a little strange. There are supposed to be two scrutinies—one wonders if really two scrutinies are necessary—and yet they are carried out within the same section of a very small number of people, all of whom are actively engaged in the examination of draft regulations before they are actually made, and then Mr. Johnson looks at them again.

[Interpretation]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** De la même section?

**M. Eglington:** De la même section. Il s'ensuit donc qu'en réalité les deux examens sont effectués au sein d'un même ménage, si vous voulez.

**Le coprésident (M. McCleave):** Il s'agit quand même d'un assez grand ménage.

**M. Eglington:** Huit membres.

**Le coprésident (M. McCleave):** Avez-vous des objections pour cela monsieur Eglington?

**M. Eglington:** Non, je n'ai pas vraiment d'objection; je trouve peut-être cela un peu curieux. Bien sûr, M. Johnson, en sa qualité de chef de la section, participe quand même activement au travail quotidien de cette section.

**M. Balfour:** Ces derniers jours, on m'a signalé un cas où cet examen avait, en réalité, révélé une violation de la déclaration canadienne des lois dans la Loi sur les aliments du bétail à l'article 10.

**M. Eglington:** Il s'agissait d'un statut.

**M. Balfour:** Oui.

**M. Eglington:** Il s'agissait d'un statut et non d'un règlement. La section de M. Johnson ne peut pas avoir vu la loi mais elle étudie les règlements aux termes de la Loi sur les textes réglementaires; ensuite M. Johnson, chef de la section, l'étudie de nouveau aux termes de la déclaration des droits. Je me demande quand même si en réalité les deux examens sont menés tout à fait indépendamment l'un de l'autre.

**Le coprésident (M. McCleave):** N'est-il pas vrai, en plus, que toute loi qui provient du Sénat n'est pas sujette au même examen en ce qui concerne la déclaration des droits qu'une loi qui provient de la Chambre des communes?

**Le sénateur Lafond:** Si je me souviens bien, dans ce cas particulier, le projet de loi a probablement été examiné avant d'être présenté au Sénat mais nous avons été très indisciplinés et nous nous sommes insurgés contre plusieurs mesures, proposant donc des amendements à ce projet de loi. Le premier amendement que nous avons présenté a été jugé irrecevable.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je comprends.

**M. Balfour:** Je me demande si un tel examen est conforme à nos propres critères?

**M. Eglington:** Oui, monsieur Balfour.

**M. Balfour:** C'est bon.

**M. Eglington:** Nous aussi, nous surveillons cela. Nous n'avons eu qu'une seule occasion de déclarer quelque chose contraire à la Déclaration des droits; il s'agissait d'une disposition du règlement sur les pêches dans le Nord-ouest atlantique qui ordonnait une saisie sans qu'il y ait eu condamnation. Je trouve d'ailleurs cela étrange car il est sensé y avoir deux examens. On se demande si deux examens sont vraiment nécessaires puisque de toute façon ils sont menés par les mêmes personnes en nombre restreint, chargées d'étudier les projets de règlements et par M. Johnson.

## [Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** And then we look at them. Incidentally, I have seen the draft of the document that we will be putting out to explain the criteria by which the Committee operates and I presume that in a few days we will have it here in quantity so that members will be able to have it by their sides when they are dealing with the material before us.

All right, is there any further point to be made about this examination approach?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Is that worthwhile pursuing further at the moment, do you think, Mr. Eglington?

**Mr. Eglington:** Well, I suppose not. Mr. Ross says if such an consistency were found the Minister would report it to the House, as required by Section 3 of the Bill of Rights.

**Mr. Balfour:** Would we not be straining our jurisdiction if we appoint ourselves to . . .

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Act in place of the Minister?

**Mr. Balfour:** To tell them how to run their business.

**Mr. Eglington:** Which offices should be doing what.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Right. We usually try to shy away from that, not always, but usually.

Then we turn, Mr. Chairman, to SOR/74-79 the Canso Zone Marine Traffic Regulations. This is an exchange, Mr. Eglington to Mrs. Temple of February 12, and Mrs. Temple to—I am sorry, we start with the letter of December 10, and I think it should be reprinted, though it was printed before. And then the letter of Mr. Eglington to Mrs. Temple of February 12 and her reply of February 18. Those three documents are printed in that order.

## EXTRACT

December 10, 1975

Re: SOR/74-79, Canso Zone Marine Traffic Regulations

The Committee found the meaning of section 9(6) obscure because of the use of the words "or by any other means interfere with or prevent any person from carrying out his duties under these Regulations". The Committee was not certain what meaning was to be given to the word "interfere"; whether the offences of "preventing or interfering with" were to be read as limited to the transmission or reception of messages or as extending to all the other duties prescribed in the Regulations; whether the "other means" refer to sabotage of radio communications only or have a wider import relevant to any and all duties laid on people by the Regulations.

February 12, 1976

Mrs. M. D. Temple,  
Legal Adviser,  
Department of Transport.

## [Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Ensuite c'est notre tour. En passant, j'ai vu un projet de document que nous publions pour expliquer les critères choisis par le Comité pour l'étude des règlements. Les membres devraient le recevoir dans quelques jours, et l'avoir sous les yeux lorsque nous siégeons.

Y a-t-il d'autres commentaires au sujet du mode d'examen?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Est-ce que cela vaut la peine de poursuivre, monsieur Eglington?

**M. Eglington:** Je ne le crois pas. M. Ross dit que si l'on trouvait d'autres exemples d'incompatibilité, le ministre en ferait rapport à la Chambre comme l'exige l'article 3 de la Déclaration des droits.

**M. Balfour:** Nous n'outrepasserions donc pas notre mandat si nous décidions de . . .

**Le coprésident (M. McCleave):** Prendre la place du ministre?

**M. Balfour:** . . . de leur dire comment gérer leurs affaires.

**M. Eglington:** Quel bureau devrait se charger de quoi.

**Le coprésident (M. McCleave):** C'est vrai. Nous cherchons habituellement à éviter cela, pas toujours, mais habituellement.

Nous passons maintenant, monsieur le président, au DORS/74-79, Règlement sur la trafic maritime dans la zone de Canso. Il y a une lettre de M. Eglington à M<sup>me</sup> Temple, en date du 10 décembre, qui devrait être imprimée à nouveau une lettre de M. Eglington à M<sup>me</sup> Temple, en date du 12 février 1976, et la réponse de cette dernière le 18 février. Les trois documents sont imprimés dans cet ordre.

## EXTRAIT

Le 10 décembre 1975

Objet: DORS/74-79, Règlement sur le trafic maritime dans la zone de Canso

Le Comité estime que la signification du paragraphe 9(6) est obscure à cause de l'emploi des mots «de gêner une personne qui exerce ses fonctions ou d'empêcher une personne d'exercer ses fonctions conformément aux dispositions du présent règlement . . . de toute autre façon». Le Comité n'est pas certain de la signification à accorder au mot «gêner»; et il ne sait pas non plus si l'on devrait considérer que l'infraction qui consiste à «gêner une personne qui exerce ses fonctions ou d'empêcher une personne d'exercer ses fonctions» se limite à la transmission ou à la réception des messages, ou si elle englobe toutes les autres fonctions décrites dans le règlement; il ne sait pas non plus si l'expression «de toute autre façon» veut dire le sabotage des communications radiophoniques seulement, ou bien si ces mots ont une portée plus grande ayant trait à toutes les fonctions assignées aux personnes par le Règlement.

Le 12 février 1976

Madame M. D. Temple  
Conseiller juridique  
Ministère des Transports.



[Text]

Re: SOR/74-79, Canso Zone Marine Traffic Regulations

Dear Mrs. Temple:

Thank you for your letter of 29th December last past which the Committee considered at its meeting this morning.

The Committee looks forward to the appearance of a definition for "pollutant" in these and other traffic regulations.

I am instructed to draw your attention to the Committee's concern over the use of the words "or by any other means interfere with or prevent any person from carrying out his duties under these Regulations". I attempted to express this concern in the second paragraph of my letter of 10th December last past. Perhaps you could look at this matter again and let me have a response in due course.

Yours Sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

NOTE: Paragraph 2, letter of Dec. 10, attached.

February 18, 1976

Mr. G. C. Eglington, Counsel  
Standing Joint Committee on Regs.  
and Other Statutory Instruments.

Re: SOR/74-79, Canso Zone Marine Traffic Regs.

Dear Mr. Eglington:

With respect to your comments on subsection 9(6), I do not think that there would be any merit in my providing you with some opinion on the interpretation that may be given to the words. The final authority on the interpretation of course must be a court of law.

Yours very truly

M. D. Temple (Mrs.)  
Legal Adviser (XL)

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Incidentally, to save some time in our proceedings, we have not printed the whole of the letter from Mr. Eglington of December 10 but rather the part of it relating to paragraph 2. So the rest of it can be excised by the Clerk.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I am not very happy, Mr. Chairman, with this letter of Mrs. Temple of February 18. It seems to me somewhat snippety.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Incidentally, that last sentence in Mrs. Temple's letter should surely read: the final authority on the interpretation, of course, must be a court of law.

[Interpretation]

Objet: DORS/74-79, Règlement sur le trafic maritime dans la zone de Canso

Madame,

Je vous remercie de votre lettre du 29 décembre dernier, que le Comité a étudiée ce matin.

Le Comité espère qu'une définition de «polluant» figurera prochainement dans ces règlements, et dans d'autres textes sur le trafic.

On m'a chargé de signaler à votre attention la préoccupation du Comité au sujet de l'utilisation de la phrase «... de gêner une personne qui exerce ses fonctions ou d'empêcher une personne d'exercer ses fonctions conformément aux dispositions du présent règlement... ou de toute autre façon». J'ai essayé d'exprimer cette préoccupation au second paragraphe de ma lettre du 10 décembre dernier. Peut-être pourriez-vous revoir cette question et me donner une réponse en temps et lieu.

Veuillez agréer, Madame, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Conseiller  
G. C. Eglington

NOTE: Le deuxième paragraphe, lettre du 10 décembre, est inclus.

Le 18 février 1976

Monsieur G. C. Eglington, conseiller juridique  
Comité permanent des règlements et autres  
textes réglementaires.

Objet: DORS/74-79, Règlement sur le trafic maritime dans la zone de Canso

Monsieur,

En ce qui a trait à vos commentaires sur le paragraphe 9(6), je ne crois pas que mon opinion sur l'interprétation possible des termes utilisés puisse vous être utile. L'autorité finale en matière d'interprétation doit être bien sûr, un tribunal.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le Conseiller juridique (XL)  
M. D. Temple (M<sup>me</sup>)

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous citons uniquement le passage de la lettre du 10 décembre de M. Eglington qui se rapporte au paragraphe 2.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je ne suis pas très satisfait, monsieur le président, de la réponse de M<sup>me</sup> Temple. Elle m'apparaît un peu insolente.

**Le coprésident (M. McCleave):** En passant, la dernière phrase dans la lettre originale de M<sup>me</sup> Temple doit sûrement se lire comme suit: «The final authority on the interpretation, of course, must be a court of law».

[Texte]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh yes, quite.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Now, we are again into the question that Senator Forsey and myself raised with Mr. Basford, that because of the special status of the Committee and the special job that we are given to do surely, if we are not a court, at least we have some kind of a judicial function and we must make our decisions and opinions on some kind of ground, presumably the rule of law rather than any other rule. And it seems to us—and we presented this as best we could to Mr. Basford and, I think, with some sympathy on his part—that when we ask for reasons and if some of the argument had to be a legal reason why things were done then there is no reason why this Committee should not receive it. This is the battle that has got to be resolved. As I say, we did present the best case we could. So perhaps Mrs. Temple and others will have seen our reaction to this particular comment. But we think that the issue eventually is going to go in our favour, or else we are going to at least have to make a decision, as a Committee, whether we get this thing into both our Houses and argue from that point on.

• 1550

**Mr. Eglinton:** There is also, Mr. Chairman, another point. This particular query was slightly different, in that we were not asking whether something was, in their view, *intra vires* or *ultra vires*, or whether the discretion was proper or improper or extraordinary, we queried, really, the obscurity of the wording. It would be open to people to say: you are all bone headed, it is crystal clear and here is what it means. They could say that. Or, of course, without committing themselves to any view as to what it means, they could say, yes it does appear a bit vague and we will tidy it up and make it clear. It is all very well to say that a court of law might, at some time, have to grapple with these words and give them a meaning, but it is surely better to make them clear in the first place.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It strikes me also, Mr. Counsel, that they could make this reply about anything that we questioned, that the ultimate authority on the interpretation is a court of law. We all know that. Even the nonlawyers among us know that. Surely that is not germane, and not pertinent to the issue that is before us. If we question the *vires* of something, or question the meaning of something, then we want an explanation of why they are doing it. We do not want to be told: do not worry about it, 15 years from now some poor blighter will get caught on this and the court will say whether it is valid or whether it is not valid, whether it is right or whether it is not right. This looks to me like a fresh recorded message. Instead of saying the thing we have taken objection to before, "I cannot give you a legal opinion," they are now going to say something even more flambusticating, "The final authority on the interpretation, of course, must be a court of law."

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** How is that word spelled—f-l-a-m-b-u-s-t-i-c-a-t-i-o-n-g?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Correct.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** It is almost as good as supercalifragilisticexpalidocious. I have been waiting for five years to be able to use that word in a Parliamentary committee.

[Interprétation]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Sûrement.

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous en revenons donc à la question que le sénateur Forsey et moi-même avons soulevée auprès de M. Basford, à savoir qu'étant donné le mandat spécial du Comité, il n'est sûrement pas un tribunal mais il a au moins une certaine fonction judiciaire. On doit donc laisser les membres libres de prendre certaines décisions et d'émettre certaines opinions en se fondant sur la règle de droit. Nous avons d'ailleurs dit à M. Basford, qui a semblé quelque peu favorable à nos instances, que lorsqu'on demande des explications, ou la raison juridique d'une disposition, rien ne justifie qu'on les refuse. Il faut absolument régler ce conflit. Peut-être que M<sup>me</sup> Temple et les autres connaissent maintenant notre réaction et que l'on décidera en notre faveur. Sinon, il faudra peut-être que le Comité songe à exposer le problème dans les deux Chambres puis essayer d'avoir gain de cause.

**M. Eglinton:** Il y a aussi un autre point, monsieur le président. Cette demande était quelque peu différente puisqu'elle ne portait pas sur la question de savoir si le règlement était constitutionnel ou non ou si la latitude accordée était appropriée ou non ou encore extraordinaire. La lettre ne portait que sur l'obscurité du texte. Ils auraient pu répondre que c'est clair comme de l'eau de roche et donner l'explication. Ou alors, sans se compromettre quant à la signification du libellé, ils auraient pu admettre qu'il est un peu vague et qu'ils l'expliciteraient. C'est bien beau de dire qu'un jour un tribunal devra déterminer l'interprétation mais il vaudrait bien mieux les rendre clairs dès maintenant.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Mais ils pourraient très bien nous donner la même réponse chaque fois que l'on conteste un point. Même nous, profanes, le savons. Cela n'a rien à voir avec la question qui nous intéresse. Si nous mettons en doute la constitutionnalité ou la signification d'une disposition, c'est une explication que nous voulons. On a pas besoin de se faire dire que dans quinze ans un pauvre bougre va se retrouver à ce sujet devant un tribunal qui devra alors décider de la validité de la disposition. Cela ressemble à un nouveau message enregistré. Au lieu de nous répondre qu'ils ne peuvent donner d'opinion juridique, ils vont nous répondre quelque chose d'encore plus emberlificoté, à savoir que l'autorité finale au sujet de l'interprétation revient bien entendu au tribunal.

**Le coprésident (M. McCleave):** Comment épelez-vous cela: e-m-b-e-r-l-i-t-i-c-o-t-é?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est cela.

**Le coprésident (M. McCleave):** C'est presque aussi bon que supercalifragilisticexpalidocious. Cela fait cinq ans que j'attendais de prononcer ce mot en comité parlementaire.



[Text]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I think you will have to spell that out for the record, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I did not say that I wanted to spell it out. I just said I wanted to say it. Thank you.

In any event, probably Mrs. Temple is like everybody else down there in their particular levels in the departments, the giants are waging the war above their heads but in the meantime they have to accept Mr. Thorson's advice—whatever they think it amounts to—and be guided by it. Would I be correct in that, Mr. Eglington? You have been able to test the nervous nature of these people much more than members of the Committee have.

**Mr. Eglington:** I daresay that is the position. Mrs. Temple is not going to say what the words mean for fear of herself infringing the dictate. But I still think, in a sense, she need not say what the words mean. She, or at least the Ministry of Transport, could say: yes, the words are obscure; we will set about giving them a precise meaning. If they have a precise meaning for them, let them say what it is.

**Mr. Robinson:** Just the point I wanted to make. It seems to me that there are many cases where departments may not necessarily tell us what they mean, but at least they can give some indication of what they mean by it. Whether we get a different interpretation—I am not saying that they interpret it, but they can tell us what they think they mean, according to the way they are using them. Surely they can go that far.

**Senator Lafond:** It might be worth taking up why they selected that precise word.

**Mr. Robinson:** Yes, I do not think that is too much to ask. I find that the whole thing is strictly an exercise in frustration all the time, and it is becoming compounded day after day. I think we have to, at some stage and very soon, meet with some of these people to see if we cannot get some reasonable ground rules so that we can do our job and do it properly.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Robinson, I think earlier on we had explained that we did have what I think is probably a pretty satisfactory meeting with the Minister of Justice. I think the problem has been tackled, at least we should know before Easter just where we fit in the problem that you have so well presented to us.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** We have hopes.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** We have hopes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mr. Chairman, may I suggest that at this time we interrupt the consideration of the instruments and deal with the matters that require a quorum of seven? I think we now have that magic number.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** That is right, and Mr. Balfour...

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** And we will lose it very promptly when Mr. Balfour departs.

[Interpretation]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je pense que vous allez devoir épeler le mot pour la dactylo, monsieur le président.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je n'ai pas dit que je voulais qu'il soit écrit. J'ai simplement dit que je voulais le prononcer. Merci.

De toute façon, comme tous les autres, M<sup>me</sup> Temple doit accepter la directive de M. Thorson, quoi qu'elle en pense, et la suivre pendant que les grands se battent au-dessus de leur tête. Est-ce bien le cas, monsieur Eglington? Vous ne connaissez pas plus leur nature que les membres du Comité.

**M. Eglington:** J'ose dire que c'est le cas. M<sup>me</sup> Temple ne vas pas nous donner la signification du texte car elle craint d'enfreindre la règle. De toute façon, je ne pense pas qu'elle soit obligée de le faire. Elle pourrait simplement, ou du moins le ministère des Transports, admettre que les mots sont obscurs et qu'ils vont les expliciter. Sinon, alors qu'on nous donne leur signification.

**M. Robinson:** C'est en plein ce que je pense. Dans bien des cas, les ministères ne sont pas obligés de nous dire ce qu'ils entendent par leurs règlements mais au moins ils pourraient nous en donner une idée. Leur interprétation, ou plutôt leur entendement pourrait différer du nôtre.

**Le sénateur Lafond:** Il serait peut-être bon de chercher la raison pour laquelle ils ont choisi un mot en particulier.

**M. Robinson:** Ce ne serait pas trop leur demander. Je trouve toute cette histoire assez frustrante et notre frustration augmente de jour en jour. Il faudra peut-être rencontrer sous peu toutes ces personnes pour que nous puissions poursuivre nos travaux.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je vous ai dit tout à l'heure que nous avions eu une réunion plutôt satisfaisante avec le ministre de la Justice. On semble avoir résolu le problème du moins, nous saurons avant Pâques quelle attitude nous devons prendre.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il nous reste de l'espoir.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je dirais même plus, il nous reste de l'espoir.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur le président, permettez que nous interrompions maintenant l'étude des textes réglementaires pour passer aux questions qui exigent un quorum de 7. Nous semblons avoir atteint ce chiffre magique.

**Le coprésident (M. McCleave):** C'est exact et M. Balfour...

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Et nous ne l'aurons plus si M. Balfour s'en va.

[Texte]

• 1555

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Right. All right, then. This arises out of the subcommittee meeting last week.

The first point we made was that the Committee's report to both Houses dealing with the substance of the permanent reference—that is the statutory instruments—cover all issues of prime interest to the Committee. And perhaps by way of explanation, it was a question of whether we dealt mainly with the reference that we have—that is, the definition of the material that comes before us—but also that we put in examples of other areas where our studies have led us, or whether we should just confine it to the statutory instruments aspect; and the general feeling of the subcommittee was that we cover everything but concentrate on the statutory instruments.

Is this agreeable to the members of the Committee?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** The second one: that the Committee enter into a contract with the John Howard Society of Ontario for the employment of the services of Mr. William F. McCabe, Research Officer, for a period not to exceed 25 days—in 1976—to carry out certain studies of Penitentiary Service Commissioner's Directives for a sum not to exceed \$2,985 plus reasonable travel expenses outside Kingston, Ontario.

**Mr. Robinson:** Was this within our terms of reference?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** We have power, Mr. Robinson, to employ staff and I think expert advice. Am I correct in that, Mr. Measures?

**The Clerk:** Yes, we have the authority to hire staff.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** We have the power to hire staff.

**Mr. Robinson:** Yes, I agree with that part . . .

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I had a talk with Mr. Thomas of the House of Commons staff and he thinks that we would have power to enter into a contract with a society such as the John Howard Society.

**Mr. Robinson:** I do not question that, Mr. Chairman. What I am questioning is the substance or the kind of research that the individual is going to do.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Oh. Then I will ask Mr. Eglington to speak on that because he did submit to us a three-page memorandum, and I think that, for the record, we should have an explanation as to why we are seeking outside help.

**Mr. Eglington:** The Commissioner's directives are statutory instruments: the Commissioner acknowledges that. I have taken the view all along that they are regulations also because they are made under exactly the same form of words as the standing orders of the RCM Police, which are acknowledged to be regulations. But the content of them is completely beyond counsel to begin to scrutinize it. It deals with a sphere in which we have absolutely no experience. The directives are related not only to the regulations, obviously, but they are related to the practice of the prisons.

[Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Vous avez raison. Voici donc ce qu'a décidé le sous-comité la semaine dernière.

Nous avons tout d'abord demandé que le rapport de notre Comité aux deux Chambres concernant la substance que notre mandat permanent porte sur toutes les questions d'intérêt primordial pour notre Comité. En d'autres termes, devons-nous nous en tenir strictement à notre mandat, c'est-à-dire l'étude de ce qui nous est présenté, ou devons-nous aussi faire part de nos recherches dans les domaines connexes ou nous en tenir simplement aux aspects concernant les règlements; le sous-comité a décidé qu'il serait bon de tout étudier tout en concentrant nos efforts sur les règlements.

Le Comité est-il d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. McCleave):** Il est ensuite question de passer un contrat avec la John Howard Society of Ontario pour retenir les services de M. William F. McCabe, documentaliste, pour une période n'excédant pas 25 jours en 1976 pour effectuer certaines études sur les instructions au commissaire du service pénitentiaire ses honoraires ne devant pas excéder \$2,985 plus un montant raisonnable pour les frais de voyage à l'extérieur de Kingston, Ontario.

**M. Robinson:** Cela faisait-il partie de notre mandat?

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Robinson, nous avons droit de retenir les services d'experts-conseils et d'autres personnes. N'ai-je pas raison, monsieur Measures?

**Le greffier:** Oui, nous avons le droit d'engager du personnel.

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous avons ce droit.

**M. Robinson:** Oui, je le sais, mais . . .

**Le coprésident (M. McCleave):** J'ai parlé à M. Thomas du service du personnel de la Chambre des communes et il croit que nous avons le droit de passer un contrat avec une société comme la John Howard Society.

**M. Robinson:** Ce n'est pas cela que je mets en doute, monsieur le président. Je me demande tout simplement dans quel domaine cette personne fera ces recherches.

**Le coprésident (M. McCleave):** M. Eglington vous répondra mieux que moi, car il nous a présenté un document de trois pages à ce sujet et je crois que nous devrions consigner au procès-verbal la raison pour laquelle nous retenons les services d'un expert-conseil de l'extérieur.

**M. Eglington:** Ces instructions au commissaire sont des textes réglementaires: le commissaire le reconnaît. J'estime aussi qu'il s'agit de règlements parce qu'on y retrouve les mêmes formules que dans le règlement général de la GRC, et il s'agit bien là de règlements. Mais personne ici ne pourrait en analyser le contenu. Il s'agit d'un domaine où nous n'avons aucune expérience. Ces instructions ne concernent pas que les règlements, mais aussi le fonctionnement des prisons.



[Text]

**Mr. Robinson:** Do I understand that if you had the expertise you would be doing this yourself?

**Mr. Eglington:** Yes, but they are certainly beyond my comprehension. And I simply had no idea how they relate either to the regulations or to the standing orders which, I suspect, are statutory instruments, although they are claimed not to be; and the study will help elucidate what is in the standing orders as well.

I had a conversation with Mr. Parkinson of the Commissioner's office last week. He rang to offer the directives for scrutiny and I said: "Well, we already have a copy." "How did you get it?" "Well, it came from the Commissioner a long time ago but it has not been kept up to date". Well, Mr. Parkinson kindly sent along an up-to-date set of directives and is going to keep them, up to date; and I had a tentative conversation with him about the status of the divisional instructions and standing orders. Perhaps the penitentiaries will not be quite so adamant in maintaining that they are not statutory instruments in the future. This is really all I can say about that.

The whole incubus of legislation, whether it is statutory instrument or not, affects people very, very closely, and there seems to be a great deal of dissension and lack of satisfaction with the way things work. It seems a proper subject for the Committee's scrutiny, as affecting a large number of people, but is simply beyond the competence of counsel.

**Mr. Robinson:** I accept the explanation, Mr. Chairman. I have no objection, then.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you, Mr. Robinson,

Senator Lafond.

**Senator Lafond:** I was about to question the thing along the same lines as Mr. Robinson. I want to be satisfied that the steering committee is satisfied that this is well within our mandate, because we have the situation where somebody offers services to us and it should be made clear that that somebody is not just offering services to us in order to use our Committee as an umbrella for a study that he would have entered into anyway.

**Mr. Eglington:** No. In a sense, Senator Lafond, I approached them. I sounded them out to whether or not they would be prepared to spare someone and the Society spent some weeks deciding whether they could spare anybody and who was the appropriate officer and so on.

**Senator Lafond:** That resolves my doubts, thank you.

• 1600

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** This it seems to me, is a case analogous to what might arise if we started to do a special study of income tax regulations and that sort of thing, which is I think, a very special branch of law and I should, with the greatest respect to our two counsel, suppose that they might again say, well, really, this is something where you have got to get someone who is a 100 per cent specialist. Am I correct in that?

**Mr. Eglington:** Yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** We may run into a variety of things like that where it is really too much for our counsel to have the very precise...

[Interpretation]

**M. Robinson:** Dois-je comprendre que si vous étiez expert en ce domaine, vous feriez le travail vous-même?

**M. Eglington:** Oui, mais tout cela me dépasse. Je ne vois pas comment tout cela se rapporte aux règlements ou aux règlements permanents qui, d'après moi sont des textes réglementaires, même si l'on prétend le contraire; cette étude nous aidera aussi à comprendre ce qu'il en est des règlements permanents.

J'ai parlé à M. Parkinson du bureau du commissaire, la semaine dernière. Lors d'un entretien téléphonique il m'a offert un exemplaire des instructions et j'ai répondu que nous en avions déjà un. «Comment l'avez-vous obtenu?» «C'est le commissaire qui nous l'a envoyé il y a déjà longtemps, mais il n'est pas à jour. M. Parkinson a donc eu la gentillesse de nous envoyer l'exemplaire le plus récent de ces instructions et il nous aidera à les tenir à jour; je lui ai touché un mot des instructions contradictoires et des règlements permanents. Il se peut qu'à l'avenir les responsables des pénitenciers ne soutiennent pas mordicus qu'il ne s'agit pas là de textes réglementaires. C'est vraiment tout ce que je puis vous dire à ce sujet.

La loi, qu'il s'agisse de textes réglementaires ou non touche les gens de très près et il semble y avoir dissension et insatisfaction concernant son application. Ce me semble être un sujet de préoccupation légitime pour notre Comité puisque cela touche un grand nombre de personnes, mais cela dépasse les compétences des gens de robe.

**M. Robinson:** Cette explication me satisfait, monsieur le président. Je n'y vois pas d'objection.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci, monsieur Robinson.

Monsieur le sénateur Lafond.

**Le sénateur Lafond:** J'allais poser à peu près les mêmes questions que M. Robinson. Je voulais m'assurer que le comité de direction est sûr que cela fait partie de notre mandat; en effet, quelqu'un nous offre ces services et je ne voudrais pas qu'on croit que cette personne se sert de notre Comité pour justifier une étude qu'elle aurait faite de toute façon.

**M. Eglington:** Non. D'une certaine façon, monsieur le sénateur Lafond, c'est moi qui ai fait la proposition à la société. J'ai voulu savoir si on ne pourrait pas nous détacher quelqu'un et la société a mis quelques semaines avant de décider si elle le ferait et qui elle détacherait.

**Sénateur Lafond:** C'est parfait, merci.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ce cas me semble analogue à ce qui pourrait survenir si nous entreprenions une étude spéciale des règlements de l'impôt ou d'autres domaines semblables. D'après moi, il s'agit là d'un domaine très spécialisé de la loi et, avec tout le respect que je dois à nos deux avocats, il me semble qu'ils nous diraient encore une fois qu'il s'agit-là d'un domaine où il faut faire appel aux services d'un expert-conseil. N'ai-je pas raison?

**M. Eglington:** Si.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il y a bien des domaines comme cela où nos avocats ne peuvent avoir les connaissances très précises...

[Texte]

**Mr. Robinson:** That was the next question I was going to ask, Mr. Joint Chairman, was it just opening the door to doing the same thing in a lot of other areas. I am thinking particularly with regard to the Anti-Inflation Board regulations and although I understand we may have some extra fees there, I do not know to what extent. The other thing had to do with taxation matters.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** If I can venture an opinion here, on most matters that affect taxation we are bound to have very strong organized groups that are able to come anywhere on Parliament Hill, for that matter, and make their presence known, but the thing that appeals to me about the particular study that we are giving, I gather, our blessing to involves people who otherwise are voiceless. These are the people who are inmates of federal penitentiaries and they have no organized voice so they can never speak out for them. For the people that are affected by income tax, by and large, there is some group that is able to rush to their aid with all sorts of powerful weapons to rush to their aid, but not this crowd. So this is why it appeals to me. I never feel badly that we do not get ourselves involved week after week in taxation matters because I say to myself, my conscience is clear. There is a voice speaking out, and usually it is done with the processes of consultation anyway between different groups and the Departments of National Revenue and Finance, but once a guy is stuck away, about the only person he or she has speaking for him or her is Miss Hansen of the Solicitor General's Department who has been made sort of an ombudsman in that area.

**Mr. Eglington:** Her function also seems to be to investigate particular complaints and particular problems, and not to look at the documentation as a whole to see how these things could be avoided in the first place.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I probably spoke out of turn, Mr. Chairman, in offering that comparison. I certainly do not want to see a way opened up for an enormous number of special consultants and that sort of thing. I merely wished to say that there might be certain very exceptional cases where we had a very specialized type of knowledge required which our admirable counsel might not be able to supply. I cannot think there would be many, but there might be some, and each one will have to be scrutinized with minute care. In this case we have had a careful scrutiny and the necessity is really established.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Chairman, I am always impressed with the collective common sense of the Committee. I gather it is the will to enter into the contract. Thank you.

The next point is summer students. Mr. Eglington has come forth with recommendations and the motion that would, therefore, be presented: that the Committee enter into contracts for the employment of Mr. Jean D. Patenaude and Miss Anne Thackray as assistants to counsel to the Committee for a period of 17 weeks at \$5.50 per hour for a 37½ hour work week.

Mr. Eglington.

**Mr. Eglington:** We have had assistance in the summer for the past two years. Mr. Patenaude has been with us both years. He is very experienced. He has a Master's degree in law and is waiting until the end of the summer to finalize his bar qualifications.

[Interprétation]

**M. Robinson:** Voilà la question que j'allais poser, monsieur le coprésident. J'avais à l'esprit le cas des règlements de la Commission anti-inflation et même si je sais que nous engageons quelques frais à ce propos, je ne sais à combien cela se monte. J'avais aussi une autre question au sujet de la taxation.

**Le coprésident (M. McCleave):** En ce qui concerne la taxation, il me semble qu'il y a suffisamment de groupes bien constitués qui peuvent se présenter sur la Colline parlementaire pour essayer de faire sentir leur présence, mais la présente étude me plaît parce qu'elle concerne des gens qui ne peuvent faire entendre leur voix. Il s'agit des détenus dans les pénitenciers fédéraux qui n'ont aucun organisme qui puisse parler en leur nom. Les contribuables trouvent toujours quelque groupe pour les défendre, mais pas les détenus. Voilà pourquoi cette étude me plaît. Je ne me suis jamais senti coupable de ne pas étudier ces questions relatives à la taxation semaine après semaine parce que je me dis que ma conscience est nette. Il y a toujours quelqu'un pour entamer le dialogue avec le Ministère du Revenu et des Finances, mais quand on se retrouve derrière les barreaux, il n'y a que M<sup>lle</sup> Hansen du ministère du Solliciteur général qui sert un peu d'ombudsman dans ce domaine.

**M. Eglington:** Il semble aussi qu'elle ait à enquêter sur des plaintes et des problèmes précis, mais qu'elle n'ait pas à étudier toute la question de la prévention.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je n'aurais peut-être pas dû faire cette comparaison, monsieur le président. Je ne veux pas qu'on soit inondé par une vague d'experts-conseils. Je voulais tout simplement souligner que nos avocats, par ailleurs très compétents, ne sont pas des experts dans tous les domaines. Il y a certains domaines, peu nombreux, où ils n'ont pas l'expertise voulue, mais il faut étudier chaque cas avec soin. C'est ce que nous avons fait avant d'en venir à la conclusion actuelle dans le cas qui nous concerne.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur le président, le bon sens collectif du comité m'impressionne toujours. Je crois bien qu'on passera le contrat. Merci.

Il y a ensuite la question des emplois d'été pour étudiants. M. Eglington a fait la recommandation et présentera donc la motion suivante: Que le comité engage sous contrat M. Jean-D. Patenaude et M<sup>lle</sup> Anne Thackray en qualité de conseillers adjoints au comité pour une période de 17 semaines de au taux horaire de \$5.50 pour une semaine de travail de 37½ heures.

Monsieur Eglington.

**M. Eglington:** Cela fait deux ans que nous engageons des gens l'été. M. Patenaude a travaillé pour nous pendant ces deux étés. Il a beaucoup d'expérience, il a une maîtrise en droit et doit se présenter aux examens du barreau à la fin de l'été.



*[Text]*

Miss Thackray has an outstanding academic record and, which is of interest of us, she has an outstanding record in constitutional history. She is very well accomplished, very well connected and I think will make an admirable worker.

The rates are the same rates as we paid last year, so we are not throwing around largesse . . .

**An hon. Member:** No inflation.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Or breaking the guidelines.

• 1605

**Mr. Eglington:** . . . or doing any of these dreadful heinous things. We have always, in the past, operated on a 37.5 hour actual work week rather than some of the other more quixotic hours that are worked from place to place in summer employment. We have had very, very good experience with our summer people and got a tremendous amount of assistance from them, and I see no reason why it will not be the same this year.

**Mr. Robinson:** I will make a motion.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Robinson makes the motion and it is seconded by Mr. Béchard. Is this agreeable? Mr. Balfour has already given us his indication that he has read the recommendation and agrees.

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I think the final point, before we return to the SORS, is that the Committee's criteria be printed in an explanatory form suitable for distribution from time to time to interested persons. Has anybody a copy? If so, it might be circulated among the members.

All right, we will look for that and hope to have it in your hands.

Senator, would you like to guide us into that exotic field known as SOR/75-330, Farm Credit Regulations, amendment? This came before us originally on February 5, and there is an exchange between Mr. Phillips and Mr. Eglington.

By the way, we mentioned to the Minister of Justice that our instruments officer in Agriculture had the lofty rank of Assistant Deputy Minister, and he could not believe this had happened. He thought the Department of Justice had lost all control of the situation.

The letters are printed herewith:

February 12, 1976

C. R. Phillips, Esq.,  
Assistant Deputy Minister,  
(Production & Marketing)  
Department of Agriculture.

Re: SOR/75-330, Farm Credit Regulations, amendment

Dear Mr. Phillips:

The above Regulations were before the Committee on Thursday last, the 5th instant.

*[Interpretation]*

Le dossier académique le M<sup>re</sup> Thackray est excellent et, ce qui nous intéresse le plus, elle est très bonne en histoire constitutionnelle. C'est une jeune fille de talent et de très bonne famille et je crois qu'elle sera une employée modèle.

Les taux sont les mêmes que l'été dernier et nous ne faisons certainement pas preuve de largesse.

**Une voix:** Pas d'inflation.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** On n'enfreint pas les directives.

**M. Eglington:** Et nous ne faisons aucune de ces choses affreuses. Dans le passé, nous avons toujours travaillé 37½ heures par semaine plutôt que les heures très variées qu'on retrouve souvent l'été. Nous avons toujours été très satisfaits de nos étudiants l'été qui nous ont grandement aidé, et je n'ai aucune raison d'anticiper un moindre effort cette année.

**M. Robinson:** Je vais proposer une motion.

**Le coprésident (M. McCleave):** M. Robinson propose la motion appuyé de M. Béchard. Êtes-vous d'accord? M. Balfour a déjà signalé qu'il avait lu la recommandation et qu'il était d'accord.

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. McCleave):** Enfin, avant de passer au DORS, les critères du comité devront être imprimés dans une circulaire qui pourra être distribuée au besoin aux intéressés. Quelqu'un en a-t-il un exemplaire? Si oui, on devrait la distribuer aux membres.

Très bien, nous la trouverons et vous la remettons.

Monsieur le sénateur, pourriez-vous nous servir de guide dans le domaine exotique de la DORS/75-330, l'amendement au règlement sur le crédit agricole? Cette question a été soulevée originellement le 5 février, dans un échange entre M. Phillips et M. Eglington.

Incidemment, j'ai mentionné au ministre de la Justice que notre agent des textes réglementaires du ministère de l'Agriculture avait le poste élevé de sous-ministre adjoint, et il ne voulait pas y croire. Il avait pensé que le ministère de la Justice avait complètement perdu contrôle de la situation.

Voici le texte des lettres:

Le 12 février 1976

Monsieur C. R. Phillips  
Sous-ministre adjoint  
de la Production et de la Commercialisation  
Ministère de l'Agriculture.

Objet: DORS/75-330, Règlement concernant le crédit agricole—Modification

Monsieur,

Le règlement susmentionné fut présenté au Comité le jeudi 5 février.

## [Texte]

The Committee noted that the phrase "age of majority" is used in the new section 2(1)(f). The Committee wishes to know if that age is uniform across the country or whether it varies as the provincial age of majority from Province to Province, for example 18 in Ontario, 19 in Newfoundland. If the age is uniform, the Committee will be grateful if you could say where that uniform age is provided for, as its counsel could not find any statute providing for such an age.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

February 26, 1976.

Mr. G. C. Eglington,  
Counsel,  
Standing Joint Committee on Regulations  
and Other Statutory Instruments.

Re: SOR/75-330—Farm Credit Regulations—Amendment

Dear Mr. Eglington:

I have your letter of 12, 1976, about the foregoing and the explanation provided by the Farm Credit Corporation acknowledges that "the age of majority" varies across the Country and the actual age of majority is found in relevant provincial statute, e.g. in Ontario, The Age of Majority and Accountability Act, 1971.

In matters contractual, the Corporation only deals with individuals recognized within their respective provincial jurisdiction as having attained the age of majority.

Yours truly,

C. R. Phillips,  
Assistant Deputy Minister.

**Mr. Eglington:** Mr. Phillips, I might say, is carrying on the excellent tradition of the Department of Agriculture, co-operating in every possible way.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** He is also providing answers.

**Mr. Eglington:** That is right. This was a query that had been directed to them because the regulations used the phrase "age of majority" and there did not appear to be any definition of age of majority for purposes of legislation of the Parliament of Canada. In fact, if that is the case, Mr. Phillips says that they take the provincial age of majority. So it is possible that those who are entitled might vary in age as between 18 and 19 in certain provinces.

**Mr. Robinson:** Why do not they stipulate in the act that it is the age of majority according to the provincial age of majority in each case and then get rid of the ambiguity?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Eglington.

**Mr. Eglington:** In a sense I suppose there is no ambiguity. They know what they are doing. And I wonder whether such legislation would be *intra vires*. I suppose it would be. It is...

## [Interprétation]

Le Comité a remarqué que l'expression «âge de la majorité» est utilisée dans le nouvel article 2(1)f). Il aimerait savoir si cet âge est le même partout au Canada ou s'il varie, étant donné que l'âge de la majorité diffère d'une province à l'autre; par exemple, il est de 18 ans en Ontario, de 19 ans à Terre-Neuve. Si cet âge est le même partout, le Comité vous saurait gré de lui dire quelle disposition en prévoit l'uniformité puisque son conseiller n'a pas pu trouver de statut à cet effet.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Conseiller  
G. C. Eglington

Le 26 février 1976

Monsieur G. C. Eglington  
Conseiller juridique  
Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires.

Objet: DORS/75-330—Règlement concernant le crédit agricole—Modification

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 12 février, 1976, au sujet du texte susmentionné et de l'explication fournie par la Société du crédit agricole qui reconnaît que «l'âge de la majorité varie à travers le pays et que l'âge réel de majorité se trouve dans le statut provincial pertinent, par exemple, en Ontario, The Age of Majority and Accountability Act, 1971.

Dans des questions contractuelles, la Société ne traite qu'avec les personnes qui sont reconnues dans leur propre juridiction provinciale comme ayant atteint l'âge de majorité.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le Sous-ministre adjoint  
C. R. Phillips

**M. Eglington:** M. Phillips continue l'excellente tradition du ministère de l'Agriculture en coopérant pleinement.

**Le coprésident (M. McCleave):** Et aussi il nous donne les réponses.

**M. Eglington:** C'est juste. La question lui avait été posée parce que le règlement emploie le terme «âge de majorité» et il semble qu'il n'y ait aucune définition de l'âge de la majorité dans les lois du Parlement du Canada. En effet, dans un tel cas, M. Phillips dit que le fédéral se base sur la loi provinciale. Donc, il est possible que les ayants droit aient 18 ou 19 ans selon les provinces.

**M. Robinson:** Pourquoi ne pas prescrire dans la loi que l'âge de majorité est l'âge de majorité provincial dans chaque cas et qu'on en finisse avec cette ambiguïté?

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Eglington.

**M. Eglington:** En ce sens, je ne crois pas qu'il y ait d'ambiguïté. On sait à quoi s'en tenir. Et je me demande si une telle loi ne serait pas constitutionnelle. Je crois que oui. C'est....



[Text]

**Mr. Robinson:** The other thing that occurs to me about this, Mr. Chairman, is the question of the possibility of discrimination from one province to another. In one province there may be a benefit derived from being able to obtain a licence or whatever it may be at the age of 18, whereas in other provinces you do not have that privilege until you are 19. It seems to me that this, my way of thinking, is totally wrong. We should be consistent, and we are not consistent.

**M. Béchard:** Monsieur le président, je ne vois aucune ambiguïté dans cette phrase "age of majority". Je ne sais pas qui a demandé d'avoir des renseignements à ce sujet-là, mais l'âge de la majorité c'est l'âge de la majorité. Si, dans le Québec, c'est 18 ans, et en Saskatchewan, 19 ans, c'est l'âge de la majorité, il n'y a pas de problème. Je ne pense pas que le gouvernement légifère pour déterminer quel est l'âge de la majorité, ce n'est pas de sa juridiction.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Except that we can do it in the case of the federal suffrage, the vote. We can set an age limit in that area. I think Mr. Béchard is right. Probably it deserves no further discussion.

• 1610

**Mr. Robinson:** For the record, I differ with Mr. Béchard. It is true the words in themselves "the age of majority" are quite understandable but I am concerned about the implementation of this whole thing. I think the federal government is being inconsistent with regard to the application provincially and I think they should take a look at it and give us an answer.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je suis d'accord avec M. Béchard. Je crois qu'il s'agit d'une juridiction provinciale, en ce qui concerne l'âge de majorité et s'il y a discrimination ..., c'est un sous-produit du fédéralisme, enfin!

**Le coprésident (M. McCleave):** Mademoiselle Mayrand.

**Miss L. Mayrand (Counsel to the Committee):** I think that in this case the federal government relies on the provincial authority to determine the majority because it is a provincial jurisdiction which has the authority to determine the capacity to enter into a contract. In this case the federal government does not want to take any chances about the capacity of the people entering into contracts with it.

**Mr. Robinson:** Yes, but we are suggesting that people in Saskatchewan are less capable than people in the rest of the country, and I do not think that is so.

**Miss Mayrand:** I do not think we are suggesting that.

**Mr. Eglington:** They are legally less capable. It is true; they are.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** They are, yes. As I said a moment ago, it seems to me to be a by-product of federalism. If you have got property and civil rights within the jurisdiction of the provinces you are stuck with it, and if they set the age of majority is 103 they can do so, or 15, or two months or what they please, and you are just stuck with it.

**Mr. Robinson:** I will not labour the point, Mr. Chairman.

[Interpretation]

**M. Robinson:** Il peut y avoir, discrimination d'une province à l'autre. Dans une province, on pourrait peut-être tirer avantage de pouvoir obtenir un permis à l'âge de 18 ans, tandis que dans d'autres provinces, on n'accorderait ce privilège qu'à l'âge de 19 ans. A mon sens, cela est tout à fait injuste. Il faudrait être logique, et nous ne le sommes pas.

**Mr. Bechard:** Mr. Chairman, I see no ambiguity in the phrase "age of majority". I do not know who asked the question in this regard, but the age of majority is the age of majority. If in Quebec that is 18 years of age, and in Saskatchewan, 19, then that is the age of majority; there is no problem. I do not think that the federal government can legislate to determine the age of majority, it is not within its jurisdiction.

**Le coprésident (M. McCleave):** Sauf dans le cas du droit de vote au niveau fédéral. On peut établir la limite d'âge dans ce domaine. Je pense que M. Béchard a raison. Cela ne nécessite probablement pas que nous poursuivions.

**M. Robinson:** Pour que les choses soient bien claires, je précise que je ne suis pas d'accord avec M. Béchard. Il est vrai que le mot «majorité» est très compréhensible, mais je m'inquiète un peu de l'application de tout cela. Je crois que l'application provinciale prévue par le gouvernement fédéral n'est pas très logique et je pense que la question devrait être revue et que nous devrions obtenir une réponse.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I agree with Mr. Béchard. I think that the age of majority is a provincial responsibility and that any discrimination is a by-product of federalism.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Miss Mayrand.

**Mlle Mayrand (conseillère auprès du Comité):** Je pense que dans ce cas le gouvernement fédéral s'en remet aux autorités provinciales car c'est elles qui déterminent la capacité de contracter. Aussi le gouvernement fédéral ne veut-il pas se hasarder à définir qui peut être partie à un contrat.

**M. Robinson:** Oui, mais cela revient à dire que la population de la Saskatchewan n'a pas les mêmes droits que celle du reste du pays et je pense que c'est une erreur.

**Mlle Mayrand:** Je ne pense pas que ce soit là ce que l'on veut dire.

**M. Eglington:** Il est certain que ces personnes bénéficient d'une capacité juridique moindre.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui, d'accord. Comme je le disais tout à l'heure, cela me semble être un sous-produit du fédéralisme. Si vos droits civiques et vos droits à la propriété relèvent des provinces, il n'y a rien à faire, et si celles-ci déclarent que la majorité est à 103 ans, à 15 ans ou à 2 mois on n'y peut rien.

**M. Robinson:** J'arrête mon attaque, monsieur le président.

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you, Mr. Robinson.

Senator, we have SOR/72-198 and SOR/73-400, the regulations and amendments under the Shipbuilding Temporary Assistance Program, and counsel has a three-page commentary but I look at it and I do not think we have to print all of it. Counsel had asked the question as to which vote the regulations were passed under and it appears to have been Vote 5, which I will put very briefly on the record as arising in Appropriation Act No. 3 of 1970, partly saying:

... payments to develop and sustain the technological capability of Canadian defence industry, and to increase to \$60 million the commitments during the current and subsequent fiscal years for payments to advance the technological capability of Canadian manufacturing industry by supporting selected civil (non-defence) development projects.

I assume that it is those last few words that capture the program under which these regulations are set out.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, I thought, Mr. Chairman, with great respect, first of all that the commentary by our counsel is only really one page, and three pages are attached to the reply from the department. Is there not also in those three pages, on the second page, something about an item called technical subsidies for the construction of commercial and fishing vessels in accordance with regulations for Governor in Council? I should have thought that was part of the reply, is it not, Mr. Counsel?

**Mr. Eglington:** I think in a sense that is the operative part of the reply. The reason that I included all this was an illustration of the degree of indirectness that sometimes attaches to regulations made under appropriation acts because we have the appropriation which, on the face of it, does not relate especially to shipbuilding temporary assistance, and then the estimates, and the estimates themselves are the document in which the regulatory power is included in accordance with regulations of the Governor in Council.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I would hate to have my thriftiness with our record lead to more debate than the words that I attempted to save but I think that probably to complete the record the letter from Mr. Bocking to Mr. Eglington of January 28, 1976, should be included. Printed herewith.

SOR/72-198

SHIPBUILDING TEMPORARY ASSISTANCE PROGRAM  
REGULATIONS, amendment

Appropriation Act No. 3, 1970  
P. C. 1972-1307

December 9, 1975

[Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci, monsieur Robinson.

Sénateur, passons maintenant à DORS/72-198 et DORS/73-400, modifications aux règlements sur le programme temporaire d'aide à la construction de navires, et nous avons un commentaire de trois pages de notre conseiller. Je ne pense toutefois pas qu'il soit nécessaire de tout insérer à nos délibérations. On a demandé à quel crédit se rapportait ce règlement et il semble qu'il s'agisse du crédit 5 que je vais citer très rapidement et que l'on trouve dans la Loi n° 3 de 1970 portant affectation de crédits:

... les engagements pris pendant l'année financière en cours et les années subséquentes, pour développer et soutenir les possibilités technologiques de l'industrie canadienne de défense et porter à 60 millions de dollars les engagements pris pendant l'année financière en cours et les années subséquentes, pour faire progresser les possibilités technologiques de l'industrie manufacturière canadienne en appuyant certains programmes de perfectionnement dans le domaine civil (et non pas la défense).

Je pense que ces quelques derniers mots résument bien le programme en vertu duquel ces règlements sont fixés.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Personnellement, monsieur le président, et avec tout le respect que je vous dois, je pense tout d'abord que le commentaire de notre conseiller ne représente en fait qu'une page et que la réponse du Ministère comportait elle trois pages en annexe. N'y a-t-il pas aussi dans ces trois pages, à la seconde, quelques détails sur un poste intitulé «subventions en capital pour la construction de navires commerciaux et de bateaux de pêche, selon les règlements du gouverneur en conseil»? Je pensais que cela faisait partie de la réponse, n'est-ce pas monsieur le conseiller?

**M. Eglington:** Je crois que dans un sens c'est en effet la véritable réponse. Si j'ai inclus tout ceci c'est pour illustrer à quel point les règlements faits en vertu de lois portant affectation de crédits peuvent quelquefois sembler indirects. En effet, à première vue, l'affectation de crédits ne porte pas particulièrement sur une aide temporaire à la construction de navires. Cela se trouve au contraire dans le budget des dépenses qui renferme le pouvoir habilitant selon les règlements du gouverneur en conseil.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je ne voudrais pas que mon esprit d'économie nous fasse prononcer plus de mots que n'en contenait ce que j'ai essayé de nous épargner, mais je pense que pour compléter il serait bien d'inclure aussi la lettre de M. Bocking à M. Eglington datée du 28 janvier 1976.

DORS/72-198

RÈGLEMENT SUR LE PROGRAMME TEMPORAIRE  
D'AIDE À LA CONSTRUCTION  
DE NAVIRES—MODIFICATION

Loi n° 3 de 1970 portant affectation de crédits  
C.P. 1972-1307

Le 9 décembre 1975



## [Text]

SOR/72-198, SOR/73-400

The preamble fails to recite any particular vote or votes in the Appropriation Act No. 3, 1970 pursuant to which the Shipbuilding Temporary Assistance Program Regulations have been amended. The votes for Industry, Trade and Commerce in that Act are as follow:

## Trade-Industrial Program

## 1 Trade-Industrial—Operating expenditures

- 5 Trade-Industrial—The grants listed in the Estimates and contributions and to increase to \$150,000,000 the commitments during the current and subsequent fiscal years for payments to develop and sustain the technological capability of Canadian defence industry, and to increase to \$60,000,000 the commitments during the current and subsequent fiscal years for payments to advance the technological capability of Canadian manufacturing industry by supporting selected civil (non-defence) development projects

## Loans, Investments and Advances

- L10 Advances, subject to the approval of the Treasury Board, to assist Canadian defence industry with plant modernization in amounts not to exceed one-half of the cost of the acquisition of new equipment, such advances to be recovered on sale of the equipment to defence industry

- L15 Loans, in the current and subsequent fiscal years and in accordance with terms and conditions prescribed by the Governor in Council, to assist manufacturers of automotive products in Canada, including materials suppliers and tooling manufacturers, affected by the Canada-United States Agreement on Automotive Products to adjust and expand their production; such loans to be made for the purposes of acquisition, construction, installation, modernization, development, conversion or expansion of land, buildings, equipment, facilities or machinery and for working capital

## Tourism Program

- 20 Tourism—Operating expenditures, the grant listed in the Estimates and authority to make recoverable advances in amounts not exceeding the share of the Provincial Governments of the cost of a domestic travel survey

## World Exhibition Program

- 25 World Exhibitions—Program expenditures

It is not readily apparent that the Shipbuilding Temporary Assistance Program Regulations are referrable to any of the above votes. Enquiry has been directed to Industry, Trade and Commerce to ascertain the vote or votes relied upon as supporting the amending regulations. A copy of the reply is attached.

## [Interpretation]

DORS/72-198, DORS/73-400

Le préambule ne mentionne aucun crédit précis de la Loi n° 3 de 1970 portant affectation de crédits en vertu de laquelle le Règlement sur le programme temporaire d'aide à la construction de navires a été modifié. Dans cette loi, les crédits accordés au ministère de l'industrie et au Commerce sont les suivants:

## Programme commercial et industriel

- 1 Commercial et industriel—Dépenses de fonctionnement

- 5 Commercial et industriel—Subventions inscrites au budget et contributions; pour porter à \$150,000,000 les engagements pris pendant l'année financière en cours et les années subséquentes, pour développer et soutenir les possibilités technologiques de l'industrie canadienne de défense et pour porter à \$60,000,000 les engagements pris pendant l'année financière en cours et les années subséquentes, pour faire progresser les possibilités technologiques de l'industrie manufacturière canadienne en appuyant certains programmes de perfectionnement dans le domaine civil (et non pas de la défense)

## Prêts, placements et avances

- L10 Sous réserve de l'approbation du conseil du Trésor, avances à l'industrie canadienne de défense pour l'aider à moderniser ses usines, avances n'excédant pas la moitié du coût de l'acquisition du nouvel équipement et devant être recouvrées par la vente d'équipement à l'industrie de défense

- L15 Prêts effectués, pendant l'année financière en cours et les années subséquentes et selon les modalités prescrites par le gouverneur en conseil, pour aider les fabricants d'automobiles au Canada, y compris les fournisseurs de matériaux et d'outillage touchés par l'accord canado-américain de l'automobile, à adapter et à accroître leur production, ces prêts devant être destinés à l'acquisition, à la construction, à l'installation, à la modernisation, au développement, à la conversion ou à l'expansion de terrains, immeubles, équipement, installations ou machinerie, ainsi qu'au fonds de roulement

## Programme de tourisme

- 20 Tourisme—Dépenses de fonctionnement, subventions inscrites au budget et autorisation de faire des avances recouvrables dont le montant ne doit pas dépasser la part des gouvernements provinciaux dans les frais du relevé sur le tourisme intérieur

## Programme des expositions universelles

- 25 Expositions universelles—Dépenses du programme

De prime abord, il n'est pas évident que le Règlement sur le programme temporaire à la construction de navires se réfère aux crédits susmentionnés. On a demandé au ministère de l'Industrie et du Commerce de vérifier le ou les votes sur lesquels on se fondait pour appuyer la modification.

[Texte]

January 28, 1976.

Mr. G. C. Eglington,  
Counsel,  
Standing Joint Committee on Regulations  
and Other Statutory Instruments.

Re: SOR/72-198, SOR/73-400, Shipbuilding Temporary  
Assistance Program Regulations

Dear Mr. Eglington:

In reply to your question pertaining to the statutory authority for the above-mentioned amending regulations, the officials of the Department of Industry, Trade and Commerce have relied upon Industry, Trade and Commerce Vote 5, Appropriation Act No. 3, 1970 and the item entitled "Capital subsidies for the construction of commercial and fishing vessels in accordance with regulations of the Governor in Council" which is listed in the details of the Printed Estimates 1970-71 related to that vote. Relevant copies of Appropriation Act No. 3, 1970 are attached.

Yours sincerely,

T. E. Bocking,  
Executive Assistant.

**Mr. Robinson:** I wonder, Mr. Chairman, if our counsel could be more explicit and indicate if he feels that this answer is satisfactory.

• 1625

**Mr. Eglington:** The answer is satisfactory, Mr. Robinson, in the sense that it identifies explicitly and clearly the authority. Of course one would never know unless one were told. One would have to have someone who knew where the money came from, and presumably how it was spent, to identify the vote and the item in the Estimates. And the reason that I included it was simply to show how diffuse and how indirect this becomes, and at some point the Committee will have to consider the propriety of making subordinate legislation under appropriation acts and, more especially, under Estimates which accompany the appropriations. This was another example or illustration of it, and I think a rather remarkable one.

**Mr. Robinson:** Could we not make that observation now for the record?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I think we have made it for the record. It just struck me you could get almost anything under the sun under this particular program. It is really so general that it fails to tell you anything.

**Mr. Eglington:** It is a subversion of parliamentary control of the purse simply to grant this money and then say, well, we have selected several non-defence development projects and then the Estimates say it is for commercial and fishing vessels and the regulations come out: shipbuilding—temporary assistance. Anything could be done.

[Interprétation]

le 28 janvier 1976

Monsieur G. C. Eglington  
Conseiller  
Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires

Objet: DORS/72-198, DORS/73-400, Règlement sur le programme temporaire d'aide à la construction de navires

Monsieur,

En réponse à votre question concernant le pouvoir habilitant du règlement apportant modification et mentionné ci-dessus, les fonctionnaires du ministère de l'Industrie et du Commerce ont indiqué comme pouvoir habilitant le crédit 5 à l'Industrie et au Commerce, Loi n° 3 de 1970 portant affectation de crédits et l'article intitulé «subvention en capital pour la construction de navires commerciaux et de bateaux de pêche, selon les règlements du gouverneur en conseil» qui est cité en détails dans le budget de 1970-1971 concernant ce crédit. Vous trouverez ci-joint les copies utiles de la Loi n° 3 de 1970 portant affectation de crédits.

Veillez agréer, monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le chef de Cabinet  
T. E. Bocking

**M. Robinson:** Monsieur le président, notre conseiller pourrait-il nous dire un peu plus explicitement s'il estime cette réponse satisfaisante.

**M. Eglington:** Oui, monsieur Robinson, en ce sens que le pouvoir habilitant y est clairement défini. Évidemment on n'aurait jamais pu le deviner si on ne nous l'avait pas dit. Il faudrait que quelqu'un sache d'où vient l'argent et où il a été dépensé, avant de pouvoir identifier le crédit et le poste dans les budgets. Si j'en ai parlé, c'est pour démontrer à quel point ce crédit est diffus et manque de précision; cela exigera du Comité qu'éventuellement, il considère la possibilité d'adopter des lois secondaires aux termes des lois portant affectation de crédits et, plus particulièrement, en vertu des budgets accompagnant les affectations de crédit. J'espère que mon exemple a bien illustré ce que je voulais dire.

**M. Robinson:** Cette observation ne pourrait-elle pas être inscrite officiellement au procès-verbal?

**Le coprésident (M. McCleave):** Je pense qu'elle l'est. Je viens tout juste de remarquer qu'il est possible d'inclure n'importe quoi à ce programme. C'est un programme si général qu'il ne révèle rien du tout.

**M. Eglington:** Cela équivaut au renversement du contrôle parlementaire des deniers publics, puisque l'on décide d'affecter telles sommes d'argent à telles fins et que l'on déclare ensuite avoir choisi divers projets de développement qui ne s'appliquent pas à la défense; dans le budget, on lit que ces sommes sont affectées à des navires de commerce ou à des bateaux de pêche et les règlements précisent en effet qu'il s'agit de sommes affectées temporairement à la construction navale. On pourrait écrire n'importe quoi.



[Text]

**Senator Lafond:** It is almost like a permanent complaint emanating from the debates of the Senate Committee on National Finance over the years.

**Mr. Eglinton:** But to date we have confined ourselves to objecting in the strongest terms to the making of regulations under a series of appropriations which replenish former ones and expand their scope. We have expressly reserved the point as to whether the practice is proper in itself. There is a letter gone off to the President of the Privy Council along those lines but at some point the Committee will have to be seized of the general issue. And it does, in a sense, particularly when it is through Estimate, and so on, amount to almost an abandonment of parliamentary control of the purse. The money is given to the Crown and in effect the Crown can spend it on anything.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** To whom should we address our remarks specifically, if we are going to call somebody's attention to this now? Apart from a report to the Houses which we may be obliged to make later, is there any particular person to whom we could write now and make this point?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** The President of the Treasury Board, I would think.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes, I should think so.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** It might be worth while writing also to the President of the Privy Council. After all, it is within the legislative stream, but it is also within the spending stream.

**Mr. Robinson:** Is this just an example and there are many other illustrations of the same thing?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Nothing as lowly as this before that we have considered.

**Mr. Eglinton:** There have been a few but in a way I think this is the starkest one.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, I venture to suggest that a letter might go to the President of the Privy Council and the President of the Treasury Board, calling attention to the Committee's observations on this, a sort of marked copy of our proceedings.

**Mr. Robinson:** I think the Treasury Board is being well raked over the coals lately through the Auditor General's Report with regard to bookkeeping systems and all the rest of it and maybe this is just one more area that should be looked at. And I would suggest that we also consider sending a copy of our minutes to the Auditor General.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I suppose also we should direct it to the Minister of Industry, Trade and Commerce, because it came from his particular department.

All right, this seems to be agreed.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Now, the Veterans Land Regulations, amendment SOR/75-300, and here we have a very brief explanatory note, the sum and substance of which seems to be that the thing requires very little consideration. The retroactive effect embodied in a new Section 13(1)(C), Section 1 of the schedule, is both provided for and required by section 1 of the Statutes of Canada, 1974, chapter 3.

[Interpretation]

**Le sénateur Lafond:** C'est presque comme si le Comité de la finance nationale du Sénat se plaignait de façon permanente chaque année.

**M. Eglinton:** A ce jour, toutefois, nous nous sommes limités à nous opposer en termes très durs à l'établissement de règlements relevant d'une série d'affectations de crédits qui complètent des affectations précédentes et élargissent leur but. Nous n'avons jamais dit si nous estimions que la pratique était convenable ou non. Une des lettres envoyées au président du Conseil privé a bien dit quelque chose à ce sujet, mais je pense que le Comité devra éventuellement être saisi de la question générale. Cela équivaut presque à l'abandon de tout contrôle parlementaire sur les deniers publics. En effet, on donne à la Couronne carte blanche pour dépenser les sommes à n'importe quelles fins.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** A qui devons-nous nous adresser en particulier, si nous voulons attirer l'attention de quelqu'un sur cette situation? En plus des rapports à la Chambre que nous devons éventuellement rédiger, y a-t-il quelqu'un en particulier à qui nous devons écrire pour nous faire entendre?

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui, je pense que le président du Conseil du Trésor est tout indiqué.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Oui, en effet.

**Le coprésident (M. McCleave):** Cela vaudrait peut-être la peine aussi d'écrire au président du Conseil privé. Après tout, le Conseil privé a droit de regard sur les lois, mais aussi sur les dépenses.

**M. Robinson:** Est-ce simplement un exemple ou y a-t-il d'autres cas qui illustrent le même point?

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous n'avons jusqu'à maintenant rien vu d'aussi bas.

**M. Eglinton:** Nous en avons vu quelques-uns, mais celui-ci semble le plus grave.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je propose donc d'envoyer une lettre au président du Conseil privé et au président du Conseil du Trésor, portant ainsi à l'attention de ces derniers les observations du Comité à ce sujet; cela reviendrait à leur envoyer un exemplaire marqué de notre procès-verbal.

**M. Robinson:** Depuis la présentation du Rapport de l'Auditeur général, le Conseil du Trésor a été réprimandé à plusieurs reprises au sujet des méthodes de comptabilité, et notre remarque viendra peut-être s'ajouter à toutes les autres. Nous pourrions également envoyer un exemplaire de notre procès-verbal à l'Auditeur général.

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous pourrions également en adresser un au ministre de l'Industrie et du Commerce, puisque cela relève de lui.

Très bien, sommes-nous tous d'accord?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Passons maintenant au DORS/75-300, Règlement sur les terres destinées aux anciens combattants—modification; la note explicative annexée est très brève et semble indiquer que la question n'exige pas d'étude approfondie. Donc, l'effet rétroactif du nouvel alinéa 13(1)c) (article 1 de l'annexe) est à la fois prévu et requis par l'article 1 des Statuts du Canada de 1974, Chapitre III.

## [Texte]

Is there anything really to add to that? I have quoted it. I do not think we even need to print the comment because I have quoted it in extenso. Is there anything to add to it?

**Mr. Robinson:** I do not understand the problem.

**Mr. Eglington:** There is no problem except, Mr. Robinson, that it is one of our criteria that there should be no retroactivity unless it is expressly authorized by statute, and here there is retroactivity. The cutoff date is March 31, the order in council was not made until May 20, and it was registered on May 22. So it is expressly provided for in the legislation.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** So it meets our criteria.

Next, Mr. Co-Chairman—or do you want me to have another go now?

• 1620

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Take another go. And I want you to get well warmed up for when you get down to that...

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Fire prevention?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Fire Prevention Week. You should be in scintillating and sparkling form at that point.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Television Broadcasting Regulations, amendment, SOR/75-358, with an explanatory note by Counsel, printed herewith.

SOR/75-358

# TELEVISION BROADCASTING REGULATIONS, amendment

## Broadcasting Act

### Explanatory Note

Counsel to the C.R.T.C. has kindly provided the explanation as to why the Commission proceeded by defining and forbidding the use of subliminal devices rather than subliminal messages.

"The word 'subliminal' means 'below the level of sensation or consciousness'. It is therefore obvious that subliminal advertising is an extremely broad term which would be very difficult to define in any meaningful sense. It is slightly easier to define subliminal device as has been done in the regulation in question, putting it on a technical basis, and then prohibiting advertising that makes use of such a device. As I read the situation, it is legally possible for there to exist subliminal advertising in the sense of advertising which has an impact on the person below the level of sensation. It will not be permitted, however, knowingly to broadcast such advertising material if it makes use of any subliminal device or technique. In other words we are not attempting the totally futile, to attempt to ban the use of suggestive symbolism, but we are attempting a prohibition of mechanical video and audio techniques involving the use of superimposed or hidden pictures. The matter is obviously an extremely subtle one and according to our information is certainly one on which psychologists are far from being agreed upon."

## [Interprétation]

Y a-t-il quelque chose à ajouter? Comme j'ai lu la note explicative, il n'est peut-être même pas nécessaire d'imprimer ce commentaire, puisque je l'ai cité en entier. Quelqu'un a-t-il quelque chose à ajouter?

**M. Robinson:** Je ne comprends pas quel est le problème.

**M. Eglington:** Monsieur Robinson, il n'y a pas de problème; il s'agit simplement d'un de nos critères suivant lequel il ne devrait pas y avoir de rétroactivité, à moins que cela soit expressément autorisé par les statuts, ce qui est le cas. La date de clôture est le 31 mars, et le décret du Conseil a été proclamé le 20 mai et enregistré le 22 mai. Par conséquent, c'est prévu de façon expresse par la loi.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Donc, nos critères sont appliqués.

Le suivant à prendre la parole est le coprésident, à moins que vous préféreriez me laisser continuer?

**Le coprésident (M. McCleave):** Allez-y. J'espère que vous serez bien réchauffé lorsqu'il vous faudra vous occuper de la question de...

**Le coprésident (sénateur Forsey):** La prévention des incendies?

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui, la semaine de la prévention des incendies. J'espère que vous serez dans une forme scintillante et étincelante à ce moment-là.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Passons maintenant au DORS/75-358, Règlements relatifs à la télédiffusion—modification; une note explicative de notre conseiller est ci-jointe.

DORS/75-358

# RÈGLEMENT RELATIF À LA TÉLÉDIFFUSION—Modification

## Loi sur la radiodiffusion

### Note explicative

L'avocat du CRTC a bien voulu nous expliquer pourquoi la Commission a choisi de définir et d'interdire l'utilisation de dispositifs subliminaux plutôt que de messages subliminaux.

«Le terme 'subliminal' signifie 'inférieur au seuil de sensation ou de conscience'. Il est donc évident que publicité subliminale est un terme extrêmement vaste qu'il serait très difficile de définir de façon précise. Il est un peu plus facile de définir dispositif subliminal, comme le fait le règlement en question, en abordant le sujet du point de vue technique et en interdisant ensuite la publicité qui fait appel à ces dispositifs. De la façon dont j'interprète la question, il est légalement possible de faire de la publicité subliminale, c'est-à-dire de la publicité qui influence la personne en deçà de son seuil de sensation. Toutefois, il ne sera pas permis de diffuser sciemment ces messages publicitaires si l'on y fait usage de ces dispositifs ou techniques subliminaux. En d'autres termes, nous ne visons pas l'impossible, c'est-à-dire à interdire l'utilisation de symboles suggestifs, mais nous tentons d'interdire l'emploi de techniques auditives et visuelles mécaniques par lesquelles les images sont superposées ou cachées. Il est évident qu'il s'agit là d'un sujet extrêmement subtil et, selon nos informations, les psychologues ne sont point d'accord à ce propos, loin de là.»



[Text]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Do you wish to comment further, Mr. Eglington or Miss Mayrand?

**Mr. Eglington:** No, I do not think so, Mr. Chairman. Our query was simply as to why they had defined subliminal device rather than proceeding against subliminal advertising, or some subliminal matter. And the explanation is technical.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It sounds reasonable to me. At any rate they really cannot say what is a subliminal message. But they can say what is a subliminal device. So they hope they will get at the subliminal messages by way of subliminal devices.

**Mr. Robinson:** I think it is important to note that they indicate that even the experts differ in the matter.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I think there was a case a while back in which one of the American advertising companies did buy such and such a toy back of an advertisement. And, mind you, these things come at you and they reach your subliminal consciousness but not your knowing consciousness, if I can use a very lay approach to this matter. And they were caught out and I think the American Federal Communications Agency was rather stern with them.

We had one example in Canada, I do not know how many members of the Committee recall the late Frank Willis and his program. It was the predate of *This Hour Has Seven Days*. It went back a fair number. At one time they did put a subliminal message on and then they said that the following week they would announce what the message was. So I watched and the subliminal thing came into my consciousness, whatever it was, and I had an overwhelming desire to go to the bathroom. And the following week the message turned out to be, "have a glass of water." So you can see that, given a very active person in this subliminal field, one could get oneself in a lot of trouble.

**Mr. Robinson:** It is some form of brainwashing, I suppose.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** It is the technique of brainwashing.

**Senator Lafond:** A subtle one.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** A subtle one, but they are flashed on for tenth or a twentieth part of a second.

**Mr. Robinson:** I wonder to what extent studies have been made on this kind of thing, not that it is germane to our Committee but it is a most interesting topic that we have run across.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I feel a bit like Wodehouse's hero, Bertie Wooster, who said; If you had asked me I would have said I didn't have a subconscious but I suppose I must have without knowing it, and then it had been, sweating away at the old stand, all the time the corporeal Wooster was getting his eight hour". In other words, he wakened up in the morning with the problem solved and he supposed that was the explanation.

[Interpretation]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur Eglington ou mademoiselle Mayrand, avez-vous quelque chose à ajouter?

**M. Eglington:** Je ne le crois pas, monsieur le président. Nous voulions simplement savoir pourquoi ils avaient défini ce qu'était la publicité clandestine plutôt que de l'interdire. L'explication est purement technique.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Cela me semble raisonnable. Il semble donc impossible de définir ce qu'est un message subliminal. Toutefois, comme il est possible de définir ce qu'est un dispositif subliminal, on espère pouvoir en arriver aux messages subliminaux par l'intermédiaire des dispositifs subliminaux.

**M. Robinson:** Il est important de noter que la note précise que même les psychologues ne s'entendent pas à ce propos.

**Le coprésident (M. McCleave):** Il en a été question il y a quelque temps, lorsqu'une société de publicité américaine a acheté tel ou tel jouet à la suite d'une annonce publicitaire. En fait, les suggestions atteignent le subconscient, non la conscience volontaire, si vous me permettez cette explication amateuriste. La société en question a été prise sur le vif et, si je me rappelle bien, l'agence des communications fédérales des États-Unis a été très sévère envers eux.

Je peux vous donner un exemple au Canada. Y a-t-il des membres du Comité qui se rappellent l'émission de Frank Willis aujourd'hui décédé? C'était une émission qui a précédé *This Hour has Seven Days*. Lors d'une des émissions, l'annonceur a souligné qu'il présenterait un message subliminal, mais qu'il attendrait la semaine suivante avant de dire quel était le message. J'ai donc écouté l'émission, et le message subliminal s'est introduit dans mon subconscient, sans que je sache ce que c'était; j'ai simplement senti un désir incontrôlable d'aller aux toilettes. La semaine suivante, j'ai découvert que le message en question était: «prenez un verre d'eau». Vous imaginez bien, si une personne était très au courant de ce qu'il est possible de faire dans le domaine subliminal, elle pourrait se mettre dans de beaux draps.

**M. Robinson:** Je suppose que c'est une sorte le lavage de cerveau.

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui, c'est une technique de lavage de cerveau.

**Le sénateur Lafond:** Une technique très subtile.

**Le coprésident (M. McCleave):** C'est très subtil, puisque l'on fait apparaître le message pendant 1/10 ou 1/20 de seconde.

**M. Robinson:** Je me demande dans quelle mesure on a entrepris des études dans ce domaine, non pas que la question relève de notre Comité, mais parce que c'est un sujet des plus intéressants.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** J'ai l'impression d'être le héros de Wodehouse, Bertie Wooster, qui déclarait candidement: «Si vous me demandez si j'ai un subconscient, je vous répondrai non; toutefois, j'en ai peut-être un sans que je le sache; c'est lui qui, pendant tout le temps où le vieux Wooster dormait, essayait de régler le problème.» En d'autres termes, lorsqu'il s'est levé le lendemain matin et qu'il s'est aperçu que son problème était résolu, il a supposé qu'il le devait à son subconscient.

*[Texte]*

Now, the next one is Construction Materials Sales Tax Regulations, SOR/75-435. And here we have a brief and, to me, a somewhat cryptic explanatory note by Counsel, and I should be grateful if he would explain the explanatory note, which may be printed herewith. It is just two lines, so it will not use up much paper and ink.

SOR/75-435

CONSTRUCTION MATERIALS SALES TAX  
REGULATIONSExcise Tax Act  
P. C. 1975-1631

January 14, 1976

## Explanatory Note

Section 24 of Part I of Schedule V to the Excise Tax Act is to be found in S. C. 1974-5 C. 24, section 21(7).

**Mr. Eglington:** It is merely a part of my campaign of harassment of the Privy Council Office in my campaign to get them to cite the relative amendments of the statutes. I might say there are now one or two examples of the correct recital creeping in, they are still outnumbered by nonrecitals, and I understand that a proposal will be coming from Mr. P. E. Johnson who was referred to...

**Senator Lafond:** That is Counsel's own subliminal device.

**Mr. Eglington:** That is right, perhaps to keep the message before them.

**Mr. Robinson:** I would hope it would be a subliminal device and not harassment. I take exception to the word "harassment".

**Mr. Eglington:** I said that because I am sure that is the way you gentlemen see it.

**Mr. Robinson:** The only thing was I assumed that you were putting it in quotation marks.

**Mr. Eglington:** That is right.

• 1625

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** SOR/75-463 and SOR/75-610 deal with the Canadian Wheat Board Regulations, amendments, and the commentary of Counsel on SOR/75-610 of a page and a half is printed herewith.

SOR/75-610

CANADIAN WHEAT BOARD  
REGULATIONS, amendment

Canadian Wheat Board Act

P.C. 1975-2419

January 26, 1976

This amending regulation, which increases the payments to producers from \$2.25 per bushel to \$3.75 per bushel, from \$1.10 per bushel to \$1.20 per bushel, and from \$1.65 per bushel to \$1.95 per bushel, in subsections 25(1), (2) and (3) respectively was made on 9th October 1975 and is made effective 9th October 1975, which is to say eleven days before it was registered. This is contrary to section 9 of the Statutory Instruments Act, which provides that:

*[Interprétation]*

Je passe maintenant au DORS/75-435, Règlements relatifs à la taxe de vente sur les matériaux de construction. On y trouve ci-joint une note explicative très brève et au sens qui me semble quelque peu occulte. Puisque c'est notre conseiller qui l'a écrite, je lui demanderai de nous l'expliquer. Comme il n'y a que deux lignes, ce ne devrait pas être trop long.

DORS/75-435

RÈGLEMENT RELATIF À LA TAXE DE VENTE  
SUR LES MATÉRIAUX DE CONSTRUCTIONLoi sur la taxe d'accise  
C.P. 1975-1631

Le 14 janvier 1976

## Note explicative

L'article 24 de la Partie I de l'Annexe V de la Loi sur la taxe d'accise se trouve au S.C. 1974-75 chap. 24, article 21(7).

**M. Eglington:** Cela fait seulement partie de ma campagne de harcèlement du bureau du Conseil privé, dans le but d'obtenir de sa part qu'il cite les modifications relatives des statuts. J'admets que le bureau s'est corrigé dans un ou deux cas, mais qu'il y a bien plus de cas où il ne l'a pas fait. Je crois savoir que M. P. E. Johnson dont on a parlé doit faire bientôt une proposition.

**Le sénateur Lafond:** Voilà notre conseiller qui utilise son propre dispositif subliminal.

**M. Eglington:** C'est exact, j'espère qu'ils le comprendront.

**M. Robinson:** J'espère que c'est bien un dispositif subliminal et non pas du harcèlement. Je n'aime pas cette expression.

**M. Eglington:** J'ai employé ce mot parce que je suis certain que c'est la façon dont vous envisagez cette situation.

**M. Robinson:** J'espérais simplement que vous aviez utilisé cette expression entre guillemets.

**M. Eglington:** C'est exact.

**Le coprésident (M. McCleave):** Les DORS/75-463 et 75-610 traitent du règlement de la Commission canadienne du blé, modification; vous trouverez en annexe la note explicative de notre conseiller juridique concernant le DORS/75-610.

DORS/75-610

RÈGLEMENT DE LA COMMISSION CANADIENNE  
DU BLÉ—MODIFICATION

Loi sur la Commission canadienne du blé

C.P. 1975-2419

Le 26 janvier 1976

Ce règlement de modification qui porte les versements aux producteurs de \$2.25 à \$3.75 le boisseau, de \$1.10 à \$1.20 le boisseau et de \$1.65 à \$1.95 le boisseau, aux paragraphes 25(1), (2) et (3) respectivement, a été établi le 9 octobre 1975 et est entré en vigueur le 9 octobre 1975, c'est-à-dire 11 jours avant son enregistrement. Ceci est contraire à l'article 9 de la Loi sur les textes réglementaires qui prévoit que:



## [Text]

“(1) No regulation shall come into force on a day earlier than the day on which it is registered unless

(a) it expressly states that it comes into force on a day earlier than that day and is registered within seven days after it is made, ...

in which case it shall come into force, except as otherwise authorized or provided by or under the Act pursuant to which it is made, on the day on which it is made or on such later day as may be stated in the regulation.”

In this instance the regulation was not registered within seven days of its being made, but rather eleven days. Consequently, it came into force on 20th October 1975 and not 9th October as expressed.

The effect of the later coming into force is in this instance obscure. It will not automatically render invalid any payments made in the period 9th to 19th October inclusive in excess of the rates previously fixed by SOR/75-463 because of the provisions of section 25(1)(b.2) of the Act, added by 21 Eliz. II chap. 16 section 3.

“25(1) The Board shall undertake the marketing of wheat produced in the designated area in interprovincial and export trade and for such purposes shall

(b.2) where, pursuant to paragraph (b), the sum certain payable to producers in respect of wheat of any grade is increased during a pool period pay to any person the amount of the increase in respect of each bushel of wheat of that grade produced in the designated area and sold and delivered by him as a producer to the Board during the period prior to the day on which the increase becomes effective;”

Thus, irrespective of the date during a pool period on which a price increase becomes effective the higher price is to be paid for all wheat delivered during that pool period whether before or after the date on which the price increase becomes effective. Consequently, the effect of this amendment will be to increase the return to producers on all wheat delivered during the pool period in which the 20th day of October fell. If all the days between 9th and 20th October inclusive fell in the same pool period, then payments at the higher rates would be not only lawful, but also mandatory, in respect of wheat delivered on or after 9th October, even though the amending regulation increasing the price was effective only on 20th October. In other words, the higher prices which became effective on 20th October (and not on 9th October as described) will relate back to the beginning of the pool period current on 20th October. Enquiry should be directed to ascertain when the pool period current on 20th October began. If it began, for example, on 12th October, payments at the higher rates would be lawful in respect of wheat delivered on or after the 12th, but not in respect of wheat delivered between the 9th and 11th inclusive.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** And it deals with the problem of registration.

## [Interpretation]

«(1) Aucun règlement ne doit entrer en vigueur avant la date de son enregistrement à moins

(a) qu'il ne déclare expressément qu'il entrera en vigueur à une date antérieure à celle de son enregistrement et qu'il ne soit enregistré dans les 7 jours après qu'il a été établi, ...

auquel cas il entrera en vigueur, sauf si le contraire est autorisé ou prévu par la loi en application de laquelle il est établi ou sous son régime, le jour où il est établi ou à la date postérieure qui peut être indiquée dans le règlement.»

Dans ce cas-ci, le règlement n'a pas été enregistré au plus tard 7 jours après qu'il ait été établi, mais 11 jours plus tard. En conséquence, il est entré en vigueur le 20 octobre 1975 et non le 9 octobre tel que mentionné.

L'effet de l'entrée en vigueur de ce dernier est, dans ce cas-ci, obscur. Elle n'invalide pas automatiquement tous les versements faits dans la période du 9 au 19 octobre inclusivement, dépassant les taux préalablement fixés par DORS/75-463 et ce, en raison des dispositions de l'article 25 (1) (b.2) de la Loi, ajoutés par 21 Eliz. II chap. 16, article 3.

«25. (1) La Commission doit entreprendre le placement, dans le commerce interprovincial et extérieur, du blé produit dans la région désignée et, à cette fin, doit

(b.2) lorsque, en application de l'alinéa b), la somme déterminée payable aux producteurs, relativement au blé de toute classe, est augmentée pendant une période de livraison en commun, payer à toute personne le montant de cette augmentation pour chaque boisseau de blé de cette classe produit dans la région désignée qu'elle a vendu et livré à la Commission à titre de producteur pendant ladite période avant le jour où cette augmentation est entrée en vigueur.»

Ainsi qu'importe la date à laquelle, pendant une période de livraison en commun, une augmentation de prix entre en vigueur, le prix le plus élevé doit être payé pour tout le blé livré pendant ladite période de livraison en commun, que ce soit avant ou après la date d'entrée en vigueur de l'augmentation du prix. L'effet de cette modification sera donc d'augmenter les recettes des producteurs, pour tout le blé livré pendant la période de livraison en commun, qui comprenait le 20<sup>e</sup> jour d'octobre. Si les jours entre le 9 et le 20 octobre inclusivement sont tous compris dans la même période de livraison en commun, les versements aux taux les plus élevés seraient, non seulement légaux mais obligatoires, relativement au blé livré à compter du 9 octobre, même si le règlement modificateur augmentant le prix n'était entré en vigueur que le 20 octobre. En d'autres termes, le prix le plus élevé qui est entré en vigueur le 20 octobre (et non pas le 9 octobre tel qu'il avait été dit) se rapportera au début de la période de livraison en commun qui était en cours le 20 octobre. Il faudra tâcher de savoir la date à laquelle a débuté la période de livraison en commun qui était en cours le 20 octobre. Si elle a débuté, par exemple, le 12 octobre, les versements ou plus haut taux seraient légaux pour le blé livré à compter du 12 mais non pas en ce qui a trait aux blé livré entre le 9 et le 11 inclusivement.

**Le coprésident (M. McCleave):** Il s'agit de l'enregistrement.

[Texte]

**Mr. Eglington:** The long and the short of this, Mr. Chairman, is that the attempt to give a retroactive effect to the document itself failed because the provisions of the Statutory Instruments Act were not properly complied with but it still may have a retroactive effect because the legislation itself says, in effect, the increase must apply to all wheat delivered during the period of the Pool. If in fact all the wheat that was delivered from October 9 through to the date that the document actually takes effect, was sold in the same Pool period, then the higher rate must be paid in respect of it. And that is why I said the inquiry should be directed to ascertain when the Pool period that was covered on October 20 began. If it did begin on October 12, then payments at the higher rate would be lawful in respect to wheat delivered on or after October 12.

**Mr. Robinson:** Let us make that inquiry and see what happens.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Counsel will be writing to the Instruments' Officer dealing with the Canadian Wheat Board...

**Mr. Eglington:** They do not have an Inquiry Officer. Mr. Lang in his capacity is the Minister Responsible for the Wheat Board. I will have to inquire of Mr. Ross to whom the letter should be directed.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Perhaps it should go to Mr. Lang, himself. It would be lovely if we had a Minister as the Instruments' Officer. That would presumably be more starting to the present Minister of Justice than having an Assistant Deputy Minister. The first thing we know, we will be having the Prime Minister as an instruments' officer.

**Mr. Robinson:** I am sure the Minister in charge of the Wheat Board would be eminently qualified to be an instruments officer.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes, oh! decidedly.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** As long as he did not set us too tough exams. SOR/75-520 is an amendment under the Unemployment Insurance Regulations, Mr. Joint Chairman, and it has an explanatory note published herewith.

SOR/75-520

UNEMPLOYMENT INSURANCE REGULATIONS,  
amendment

Unemployment Insurance Act, 1971

P.C. 1975-1972

January 21, 1976

*Explanatory Note*

Under the former Act the Commission needed umpire rules of procedure in connection with both the contribution of premia and the payment of benefits. The Unemployment Insurance Act, 1971, gave the administration of the collection of premia (Part IV of the Act) to the Department of National Revenue which proceeded to make its own umpire rules of procedure (SOR/74-602). Sections 8 to 22 of the Unemployment Insurance Regulations have, therefore, been redundant for some time and are now revoked.

[Interprétation]

**M. Eglington:** Il a été impossible de rendre ce document rétroactif, les dispositions de la Loi sur les textes réglementaires n'ayant pas été respectés; néanmoins la rétroactivité pourrait être appliquée, la loi stipulant que la majoration doit s'appliquer à tout le blé livré pendant une période de livraison en commun. Donc, si le blé a bien été livré du 9 octobre à la date d'entrée en vigueur dudit document et vendu durant la même période de livraison en commun, le tarif supérieur est d'application. C'est pourquoi j'ai dit qu'il fallait vérifier quel est le premier jour de la période de livraison en commun comportant le 20 octobre. Si cette période a débuté le 12 octobre, le tarif supérieur doit s'appliquer au blé livré à partir du 12 octobre.

**M. Robinson:** Voyons donc quels sont les résultats de l'enquête.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Le conseiller juridique écrira à l'employé chargé des textes réglementaires de la Commission canadienne du blé.

**M. Eglington:** La Commission n'a pas d'employé affecté aux renseignements. C'est M. Lang qui est le ministre chargé de la Commission canadienne du blé. Je vais devoir demander à M. Ross à qui adresser ma lettre.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Peut-être faut-il l'adresser à M. Lang lui-même. Ce serait formidable d'avoir un ministre responsable des textes réglementaires. Ce serait encore plus extraordinaire d'avoir à ce poste l'actuel ministre de la Justice plutôt qu'un sous-ministre adjoint. A ce train, ce sera bientôt le premier ministre lui-même qui assumera cette tâche.

**M. Robinson:** Je ne doute point que le ministre chargé de la Commission canadienne du blé soit éminemment qualifié pour ce poste.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Certainement.

**Le coprésident (M. McCleave):** A condition qu'il ne nous pose pas de colles. Le DORS/75-520 est un règlement sur l'assurance-chômage dont vous trouverez la note explicative en annexe.

DORS/75-520

RÈGLEMENT SUR L'ASSURANCE-CHÔMAGE—Modification

Loi de 1971 sur l'assurance-chômage

C.P. 1975-1972

Le 21 janvier 1976

Note explicative

En vertu de l'ancienne Loi, la Commission avait besoin des règles de procédure du juge-arbitre à la fois pour la contribution des cotisations et pour le paiement des prestations. La Loi de 1971 sur l'assurance-chômage accorda l'administration de la perception des cotisations (Partie IV de la Loi) au ministère du Revenu national qui a établi ses propres règles de procédure du juge-arbitre (DORS/74-602). Les articles 8 à 22 du Règlement sur l'assurance-chômage ont donc été superflus pendant quelque temps et ils sont maintenant abrogés.



## [Text]

Mr. Robinson: And discussion was redundant since the regulations have already been revoked. Is that it?

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think so. SOR/75-558 and SOR/75-603 are, in the first case, an amendment under the National Energy Board Part VI Regulations and in the second, the National Energy Board Rules of Practice and Procedure, amendment.

And the commentary of Counsel is printed herewith, on 558 and 603.

SOR/75-558

# NATIONAL ENERGY BOARD PART VI REGULATIONS, amendment

National Energy Board Act

P.C. 1975-2161

January 30, 1976

Section 17 of the National Energy Board Act reads:

“(1) Subject to subsection (2), the Board may review, rescind, change, alter or vary any order or decision made by it, or may re-hear any application before deciding it.

(2) The Board may change, halter or vary a certificate or licence issued by it but no such change, alteration or variation is effective until approved by the Governor in Council.”

Section 10 of the Regulations previously read simply:

“10. Every licence shall state

(a) in the case of gas, the total quantity of gas that may be exported or of gas that may be imported thereunder, and the maximum quantities for any daily, monthly, annual or other appropriate period, and

(b) in the case of electrical power and electrical energy, the quantities in terms of kilowatts and kilowatthours that may be exported thereunder, the quantities if any that may be imported as an offset to the export, and the maximum quantities for any daily, monthly, annual or other appropriate period with respect to both exports and imports.”

Counsel to the National Energy Board has explained the need for this amendment as flowing from the desire of the Board to reduce licensed quotas for the export of natural gas should such reductions appear to the Board to be in the public interest. It has been argued forcefully by some lawyers for licencees that a reduction in a gas export quota is not a change, alteration or variation of a licence which can be effected simply under section 17(2) but rather a partial suspension or cancellation of a licence which can only be effected under section 84(1) of the Act for violation of a term or condition of the licence, with the attendant safeguards to the licensee of notice and an opportunity to be heard. In order, therefore, to allow for an unchallengeable reduction in a licensed quota it was decided to proceed by making every licence subject to the condition that if a change, alteration or variation were effected under section 17(2) it would be obeyed, notwithstanding the fact that if such a condition did not form part of the

## [Interpretation]

M. Robinson: Les discussions se sont avérées inutiles puisque les règlements avaient déjà été révoqués, n'est-ce pas?

Le coprésident (M. McCleave): C'est exact. Le DORS/75-558 concerne les règlements sur l'Office national de l'énergie Partie VI et le DORS/75-603 traite des règles de pratique et de procédure de l'Office national de l'énergie, modification.

Vous trouverez en annexe les notes explicatives sur ces deux documents.

DORS/75-558

# RÈGLEMENTS SUR L'OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE (PARTIE VI)—Modification

Loi sur l'Office national de l'énergie

C.P. 1975-2161

Le 30 janvier 1976

L'article 17 de la Loi sur l'Office national de l'énergie établit:

«(1) Sous réserve du paragraphe (2), l'Office peut reviser, rescinder, changer ou modifier toute ordonnance ou décision par lui rendue, ou peut procéder à une nouvelle audition d'une demande avant d'en décider.

(2) L'Office peut *changer* ou *modifier* l'un quelconque des certificats ou licences qu'il a délivrés, mais les changements ou modifications de ce genre ne sont pas valides tant qu'ils n'ont pas été approuvés par le gouverneur en conseil.»

Antérieurement, l'article 10 du règlement établissait simplement ce qui suit:

10. Chaque licence doit indiquer

a) dans le cas du gaz, la quantité totale de gaz qui peut être exportée ou de gaz qui peut être importée en vertu de la licence, et les quantités maxima par jour, par mois, par année ou pour toute autre période appropriée, et

b) dans le cas de puissance électrique et d'énergie électrique, les quantités en termes de kilowatts et de kilowattheures qui peuvent être exportées en vertu de la licence, les quantités, s'il y a lieu, qui peuvent être importées comme compensation à l'exportation, et les quantités maxima par jour, par mois, par année ou pour toute autre période appropriée en ce qui concerne à la fois les exportations et les importations.

Le Conseil de l'Office national de l'énergie a expliqué le besoin de cet amendement comme venant du désir du Conseil de réduire les contingentements des licences pour l'exportation du gaz naturel, si ces réductions apparaissent au Conseil bénéfiques à l'intérêt public. Certains avocats représentant les détenteurs des licences, ont vigoureusement argumenté qu'une réduction d'un contingent de gaz qui peut être exporté ne constitue pas «changer ou modifier une licence» tel qu'il est possible de le faire en vertu de l'article 17(2) mais c'est plutôt une suspension partielle ou une résiliation de licence qui peut seulement être effectuée en vertu de l'article 84(1) de la Loi sur les violations d'un terme ou d'une condition de la licence, lié aux garanties pour un détenteur de licence d'obtenir un avis et une possibilité d'être entendu. Donc, afin de permettre la réduction d'un contingent autorisé qui soit à l'épreuve de toute contestation il a été décidé d'assujettir chaque licence à la condition suivante: si un changement,

## [Texte]

licence it might be possible to challenge the change as ultra vires section 17(2) of the Act and as not conforming to the grounds and procedural requirements for a suspension or cancellation specified in section 84 of the National Energy Board Act.

Left at that, one would perceive a situation in which new licences would be made subject to this condition but old licences would not, for otherwise the new section 10(2) of the Regulations would be being given a retroactive operation for which there is no warrant. However, this obstacle in the Board's path is overcome by section 82(3) of the Act itself which permits the new section 10(2) of the Regulations to attach to licences both old and new, for it reads:

"(3) Every licence issued under this Part is subject to the condition that the person to whom it is issued will comply with the provisions of this Act and regulations as in force at the date of the issue thereof and as subsequently enacted, made or amended and will comply with every order made under the authority of this Act."

By a process analogous to pulling oneself up by one's own bootstraps, the object of the Board has been achieved by subordinate legislation, and by a method which smacks of legislative leger de main. Such an interference with established rights ought to be carried out under explicit statutory enactment. Counsel have been given to understand that legislative action to that end has not altogether been removed from active contemplation.

SOR/75-603

## NATIONAL ENERGY BOARD RULES OF PRACTICE AND

## PROCEDURE, amendment

National Energy Board Act

February 5, 1976

This is the companion to SOR/75-558, National Energy Board Part VI Regulations, amendment, and sets out to provide the procedure pursuant to which the Board will cause a licence which permits the export of natural gas to be changed, altered or varied pursuant to section 17(2) of the National Energy Board Act to the end that the quantity of natural gas that may be exported will be varied from that specified in the licence. The means by which the authority so to vary a licence has been obtained is noted in the comment upon SOR/75-558.

There are several curious features of these present additions to the Board's Rules of Practice and Procedure which give rise to comment.

1. Although the National Energy Board Act Part II (Sections 22-24) provides that the Board shall study and keep under review all matters coming within Dominion legislative competence touching upon energy, and shall report thereon to the Minister, and shall recommend to the Minister the measures it considers necessary "in the public interest for the... conservation of energy and sources of energy", the new section 20.1(2) of the Rules provides for the reporting of a particular "opinion" of the Board to the Governor in Council. It is not readily apparent why the

## [Interprétation]

une altération, une variation ont été effectuées en vertu de l'article 17(2) on devra lui obéir, même si une telle condition ne fait pas partie de la licence et que l'on pourrait contester les changements comme étant ultra vires de l'article 17(2) de la Loi et ne se conformant pas aux motifs et aux règles de procédure permettant une suspension ou une résiliation en vertu de l'article 84 de la Loi sur l'Office national de l'énergie.

On pourrait donc concevoir une situation dans laquelle une *nouvelle* licence serait soumise à cette condition mais non les vieilles parce que sinon le nouvel article 10(2) du règlement aurait un effet rétroactif non prévu par la loi. Toutefois cette difficulté est aplanie par l'article 82(3) de la Loi elle-même qui permet au nouvel article 10(2) des règlements de régir les licences vieilles et nouvelles en établissant:

«(3) Chaque licence *délivrée* sous le régime de la présente partie est assujettie à la condition que la personne à qui elle est délivrée devra se conformer aux dispositions de la présente loi et des règlements qui sont en vigueur à la date de délivrance de la licence qui sont *subséquentement édictés, établis ou modifiés*, et devra se conformer à toute ordonnance rendue sous l'autorité de la présente loi.»

Le Conseil a atteint son but par législation subordonnée et par ce qui semble un tour de main législatif. Une telle ingérence dans le domaine des droits établis devrait être effectuée par voie de la promulgation statutaire explicite. On a signalé aux conseillers qu'il n'est pas exclus que l'on ait recours à cette façon de procéder.

DORS/75-603

## RÈGLES DE PRATIQUE ET DE PROCÉDURE DE

## L'OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE—MODIFICATION

Loi sur l'Office national de l'énergie

Le 5 février 1976

La présente modification fait suite au DORS/75-558, Règlement de l'Office national de l'énergie, partie VI, Modification. Elle précise les règles de procédure en vertu desquelles l'Office pourra réviser, changer ou modifier une licence autorisant l'exportation de gaz naturel conformément à l'article 17(2) de la Loi sur l'Office national de l'énergie de sorte que la quantité de gaz naturel qui peut être exportée variera de celle qu'indique la licence. Le pouvoir habilitant en vertu duquel on a modifié la licence figure, comme on l'a noté, aux observations relatives au DORS/75-558.

Les nouvelles dispositions qui viennent modifier les Règles de pratique et de procédure de l'Office national de l'énergie présentent des aspects curieux qui appellent des commentaires.

1. Bien que la Loi sur l'Office national de l'énergie, partie II, (articles 22 à 24) prévoie que l'Office doit étudier et continuer à passer en revue les questions ressortissant au Parlement du Canada en ce qui concerne l'énergie, et qu'il doit présenter un rapport sur ce sujet au ministre et lui recommander les mesures qu'il estime nécessaires «dans l'intérêt public, pour la... conservation... de l'énergie et des sources d'énergie», le nouveau paragraphe 20.1(2) des Règles prévoit que l'Office doit communiquer son «avis» au gouverneur en conseil. Il est difficile de comprendre pour-



[Text]

procedure outlined in Part II of the Act should not be followed in respect of this particular opinion. Nor is it apparent whence the National Energy Board, in making its Rules of Practice and Procedure (which are neither made nor approved by the Governor in Council), derives the power to arrogate to itself the right to deliver itself of an opinion to the Crown in Council. What is delivered is not a recommendation in the usual sense; nor is it advice in the constitutional sense, but an opinion. One supposes that the Clerk to the Council, on receipt of the opinion, could lawfully refuse to accept it for transmission to the Council, or could accept delivery of it but refuse to place it before His Excellency and his Council.

This provision is all the more curious since under section 17(2) of the Act it is the Board which must make an order to change, alter or vary a licence. It is this action of the Board which must be approved by the Governor in Council, something which can only happen upon the recommendation of a member of the Council, who would in this instance be the Minister of Energy, Mines and Resources, who should surely be the one to be apprised of the Board's "opinion" so that he can make the necessary recommendation to Council. It seems odd to set up a triple-headed procedure: ...

- (i) an opinion of the Board to the Governor in Council;
- (ii) an Order of the Board to alter the licence;
- (iii) an Order in Council upon the recommendation of the Minister approving the Board's alteration of the licence.

Why is step (i) necessary? If it is considered necessary, why is the opinion reported to the Governor in Council and not to the Minister? A possible explanation, and a not very creditable one, might be thought to appear from the discussion of the position of licensees in note 2 below.

(Incidentally, none of the documents involved in steps (i)-(iii) would be statutory instruments in the Crown's view of section 2(1) (d) of the Statutory Instruments Act and, in the light of the refusal of a right to hearing to a licensee discussed in the next paragraph, the consequential absence of any scrutiny may be regarded as undesirable.)

2. Section 20.1(3) of the Rules is drawn so as to exclude, in the Board's discretion, any right of hearing for a licensee (or any number of licensees) whose licence (or licences) may be altered, changed or varied so as to reduce the quantity of gas that may be exported. Not only is a formal hearing excluded, but even the opportunity to make representations, oral or written. A licensee may seek to submit some argument in writing; the Board may refuse to accept it.

No doubt it will be said that a licence to export natural gas is a privilege and not a right. But there are three compelling rejoinders which can be made, given the fact that the Committee is not required to ignore SOR/75-558 in scrutinizing this amending Rule. Nor need it refuse to take cognizance of the fact that the only logical change in a licence under section 17(2) of the Act which could follow upon the formulation of the opinion referred to in section 20.1(2) of the Rules is a *reduction* in an export quota. First, if there were no licensing system one might export any amount of gas one could sell. Having cut down that *right* pursuant to statute, and after a hearing, the Board now

[Interpretation]

quoi la règle de procédure prévue dans la partie II de la Loi ne doit pas être observée au regard de cette opinion. On ne voit pas en outre, comment l'Office national de l'énergie s'arroge le droit de donner une opinion au gouverneur en conseil lorsqu'il rédige ses règles de pratique et de procédure (que le gouverneur en conseil n'a ni approuvées, ni faites). Il ne s'agit en l'occurrence ni d'une recommandation au sens courant du terme, ni d'un avis au sens constitutionnel, mais plutôt d'une opinion. On peut supposer que le greffier du Conseil qui reçoit cette opinion, peut légalement refuser de l'accepter pour la transmettre au Conseil ou, tout en l'acceptant, refuser de la présenter à Son Excellence et à son Conseil.

Cette disposition est encore plus singulière, puisqu'aux termes du paragraphe 17(2) de la Loi, il est stipulé que le droit d'émettre un ordre visant à changer ou à modifier une licence, revient à l'Office. C'est bien l'initiative de l'Office qui doit être approuvée par le gouverneur en conseil, ce qui ne peut avoir lieu que sur la recommandation d'un membre du Conseil qui serait en l'occurrence, le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources. C'est sans doute lui qui doit prendre connaissance de l'opinion de l'Office afin de pouvoir faire la recommandation nécessaire au Conseil. Il semble étrange d'établir une procédure à triple volet, à savoir:

- (i) une opinion de l'Office au gouverneur en conseil
- (ii) un décret de l'Office pour modifier la licence
- (iii) un ordre en conseil suivant la recommandation du ministre approuvant la modification de la licence par l'Office.

Pourquoi l'étape (i) est-elle nécessaire? Si elle est nécessaire pour quelle raison l'opinion est-elle communiquée au gouverneur en conseil et non au ministre? Une explication possible, mais très contestable, peut être déduite de la discussion de la position des détenteurs de licences, à la note 2 ci-dessus.

(Soit dit en passant, aucun des documents utilisés dans les étapes (i) à (iii) ne constituerait un texte réglementaire vu l'interprétation que donne la Couronne de l'alinéa 2(1) (d) de la Loi sur les textes réglementaires. De plus, le refus d'entendre un détenteur de licence (voir le paragraphe suivant) et partant l'absence de toute examen, ne serait pas souhaitable.

2. Le paragraphe 20.1(3) des règles est rédigé de façon que l'Office puisse discrétionnairement refuser d'entendre un ou plusieurs détenteurs de licence dont le permis pourra être modifié ou changé de manière à réduire la quantité de gaz pouvant être exporté. Non seulement l'audience officielle est rejetée mais également toute possibilité de présenter une ou des dépositions orales ou écrites. Un détenteur de licence pourra essayer de soumettre des arguments par écrit, mais l'Office pourra les refuser.

On dira bien sûr qu'une licence d'exportation de gaz naturel est un privilège et non un droit, mais, étant donnée que le Comité n'est pas obligé de passer outre au DORS/75-558 en étudiant cette règle modificatrice, trois arguments valables peuvent être avancés. Il n'a pas non plus de tenir compte du fait, à refuser qu'aux termes du paragraphe 17(2) (d) de la Loi, une *réduction* du contingent d'exportation demeure le seul changement logique à apporter à la licence, suite à l'opinion dont il est question au paragraphe 20.1(2) des règles. En premier lieu, si aucun système de licence n'existait, il serait possible d'exporter n'importe quelle quantité de gaz. Après, l'Office tente maintenant

[Texte]

seeks to set a further reduction in train without affording any opportunity to be heard. Secondly, a licensed quota to export natural gas is very much akin to a proprietary right which should not be interfered with in defiance of the rules of natural justice. Thirdly, the Committee has in the past strongly objected to interference with agricultural production and marketing quotas, licences, etc. without a right to be heard.

Then again, it will be said that all the Board is doing, in the absence of an opportunity for the licensee to be heard, is to form an opinion, and an opinion of the most general kind which can not bear upon any particular licensee. It is not taking any action prejudicial to a licensee. It is merely forming an opinion and reporting that opinion to a higher power. It is true that there is a strand of legal authority for the proposition that, where an officer forms an opinion and reports it to a superior, which superior takes the actual decision, the officer is not bound by the rules of natural justice and need not afford an opportunity to be heard to anyone who may be affected by the ultimate decision. That view, whatever its status in law, was discredited by the Franks Committee and overcome in the United Kingdom by the Tribunals and Enquiries Act and directives from Ministers to hearing officers, etc. to act in accordance with the rules of natural justice. This Standing Joint Committee is not, however, bound by legal niceties based on dichotomies invented by the Law Lords of the 1920's. The National Energy Board is forming an opinion which will be the basis of action, if any action is taken at all, to vary a licensed export quota. It stands ill with the concept of natural justice to deny an opportunity to be heard to those who may be seriously affected because the officers of the Crown have been crafty enough to invest a triple-headed procedure, beginning with the formation of an opinion in gross not directly affecting any particular licensee.

It must be observed that the procedure established does not, however, accord with the simple model of the Board forming an opinion and someone else taking action, a model which does exist under section 11A of the National Energy Board Part VI Regulations in terms of which the Board reports an opinion on natural gas prices to the Governor in Council, who may thereupon make an Order altering the price of natural gas set in a licence. (Section 11A was made in 1970 and lies beyond the Committee's scrutiny.) In this instance, under Rule 20.1, the Board may form its opinion and report to the Governor in Council. But it is not the Governor in Council who will vary the licensed quota; it is the National Energy Board itself, albeit subject to the approval of the governor in Council. The situation would, therefore, seem to be taken altogether outside the supposed legal principle outlined at the opening of the preceding paragraph. The absence of a hearing is, then, all the more objectionable since there is also no opportunity for a hearing before the Board takes positive action under section 17(2) against an individual licensee.

It should also be remarked that, if a licence is to be suspended or cancelled, such action can only be taken for cause and after an opportunity to be heard has been given (section 84 of the Act). There is very little practical difference, however great or small a semantic or legal difference there might be thought to be, between a reduction of an

[Interprétation]

d'effectuer une réduction supplémentaire sans toutefois fournir à l'intéressé l'occasion d'être entendu. Deuxièmement, le contingent d'exportation de gaz naturel autorisé ressemble beaucoup au droit de propriété face auquel on ne doit jamais intervenir au mépris des règles de la justice naturelle. Troisièmement, le Comité a, par le passé, fermement contesté cette sorte d'intervention dans la production agricole et les contingents commerciaux, les licences, etc. sans accorder le droit d'être entendu.

On soutiendra encore, que le seul geste de l'Office, en l'absence de toute possibilité pour un détenteur de permis d'être entendu, est de formuler une opinion des plus générales qui ne s'applique à personne en particulier. Il ne prend aucune mesure pouvant nuire à l'intérêt d'un détenteur de licence et, se contente simplement de formuler une opinion et de la communiquer à une instance supérieure. Il est un peu vrai, sur le plan légal, que lorsqu'un fonctionnaire formule une opinion et la communique à son supérieur, qui en décide, l'employé n'est pas lié par les règles de la justice naturelle et n'a pas besoin de fournir à la partie touchée par la décision finale, l'occasion d'être entendue. Ce point de vue, quelle qu'en soit la valeur légale, a été désapprouvé par le Comité Franks et rejeté au Royaume-Uni, par le *Tribunals Enquiries Act* et les directives ministérielles aux fonctionnaires chargés des auditions, etc. leur demandant de respecter les principes de justice naturelle. Ce Comité permanent n'est cependant pas lié par des subtilités légales découlant de dichotomies inventées par les légistes des années 20. L'Office national de l'énergie se forme une opinion qui lui permettra de modifier, avançant le cas un contingent sous licence d'exportation. Il serait contraire au concept de justice naturelle, de nier aux détenteurs de licence sérieusement touchés l'occasion de se faire entendre parce que les fonctionnaires de la Couronne ont été assez astucieux pour établir une procédure à trois volets dont le premier est une opinion si générale qu'elle ne touche pas de catégorie particulière de détenteurs de licence.

Cependant, il faut noter que la procédure établie ne correspond pas au modèle simplifié d'un Office qui donne son point de vue pour qu'un tiers y donne suite, modèle que l'on trouve à l'article 11A, des Règlements sur l'Office national de l'énergie (partie VI), et qui prévoit que l'Office après avoir étudié les prix du gaz naturel, doit exprimer une opinion au gouverneur en conseil, qui en conséquence peut, par décret, établir un prix pour le gaz exporté en vertu d'une licence. (L'article 11A a été adopté en 1970 et n'entre pas dans le cadre d'étude du Comité.) En vertu du règlement 20.1, l'Office peut se faire une opinion et la communiquer au gouverneur en conseil. Mais le gouverneur en conseil ne peut pas modifier le contingent sous licence; seul l'Office national de l'énergie peut le faire après avoir obtenu l'approbation du gouverneur en conseil. La situation semblerait donc être exclue du principe juridique mentionné au début du paragraphe précédent. Donc, l'absence d'audition est d'autant plus inadmissible que le détenteur de licence n'a pas non plus la possibilité d'être entendu avant que l'Office ne prenne des mesures contre lui en vertu de paragraphe 17(2).

On doit aussi noter que dans le cas où une licence est suspendue ou annulée, une telle mesure doit être justifiée et n'être prise qu'après que le détenteur ait eu la possibilité de se faire entendre (article 84 de la Loi). Il y a très peu de différence, en pratique, quelle qu'elle soit du point de vue légal ou sémantique, entre la réduction du contingent d'ex-



[Text]

export quota by altering the terms of a licence, and a partial cancellation and suspension of the same licence. If the Board were to cancel a licence it must afford a hearing, and may only cancel or suspend for breach of a term or condition of the licence. If it varies the licensed quota under section 17(2) by reducing it by 95% it need not afford a hearing at any stage and is not constrained by the need to show cause.

No-one really doubts that the public interest must prevail over the interests of licensees—and if that principle needs to be established firmly by statute, then let it be done, and in such a way that will permit of the reduction of existing export quotas. But the public interest must be accounted a mere phantasm, illusory to the point of non-existence, if it can only be vindicated by refusing to a licensee any opportunity to be heard in a procedure which may lead, indeed will in practice lead, to his previously lawful export quota being cut down, perhaps to the point where export is not longer feasible.

3. Section 20.1(1) of the Rules appears to cut down the statutory authority of the Board under section 17(2) of the Act. Section 17(2)—(quoted in the comment on SOR/75-558)—is not limited in its terms to any particular purpose or object. Subsection 20.1(1) of the Rules, however, imposes a procedure upon the use of section 17(2) of the Act, a procedure which under subsection 20.1(2) requires as a prerequisite to the use of section 17(2) of the Act the forming of an opinion that there will be insufficient gas from Canadian sources to meet Canadian requirements and exports authorized under all existing export licences. By terms of subsection (4) the Board can make an Order under section 17(2) of the Act only where it has first formed such an opinion. This would preclude a variation ever being made to increase an export quota or to restore a quota that had at any time been reduced. Such a limitation on section 17(2) of the Act would seem to be *ultra vires*.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** So we will start first with the commentary under 558.

**Mr. Robinson:** It seems to be much ado about nothing, does it not?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Eglington.

**Mr. Eglington:** It is enough to say, Mr. Robinson, that I had found these two commentaries the hardest to write of those that I had put to paper since starting.

**Mr. Robinson:** Maybe that is it; we do not understand them.

**Mr. Eglington:** The only thing I could do . . .

**Mr. Robinson:** The only thing I could come out of it with was that it seemed to me that maybe we should make the recommendation that there be some specific legislative enactment and, therefore, effect the desired change to avoid the subordinate legislation. We have been talking about subordinate legislation . . .

**Mr. Eglington:** That is as relates to 558.

[Interpretation]

portation par la modification des conditions y afférents, et la suspension ou l'annulation partielle de la même licence. Si l'Office veut annuler une licence il doit accepter une audition, et ne peut annuler ou suspendre la licence que lorsque le détenteur en a enfreint les conditions. S'il modifie le contingent sous licence en vertu du paragraphe 17(2) en le réduisant de 95 p. 100, une audition ne sera pas nécessaire et aucune raison n'aura à être donnée.

Tout le monde sait que l'intérêt public est plus important que les intérêts des détenteurs de licence, et s'il est besoin d'établir ce principe dans un statut faisons en sorte qu'il permette de réduire les contingents d'exportation actuels. Cependant, l'intérêt public n'est qu'un leurre si l'on refuse à un détenteur de licence le droit d'être entendu dans une procédure qui peut conduire et qui en fait conduira à une réduction de son contingent d'exportation légal telle qu'il ne lui soit plus possible d'exporter.

3. Le paragraphe 20.1(1) du Règlement semble limiter le pouvoir légal de l'Office, prévu au paragraphe 17(2) de la Loi, procédure qui conformément au paragraphe 20.1(2) de la Loi. Le paragraphe 17(2)—(cité dans les remarques relatives au DORS/75-558)—n'est pas restreint à des fins ou à un objet particuliers. Le paragraphe 20.1(1) du Règlement rend toutefois une procédure obligatoire pour ce qui est du paragraphe 17(2) exige, pour pouvoir invoquer le paragraphe 17(2) de la Loi, qu'il soit établi que le gaz provenant de sources canadiennes ne suffira pas à répondre aux besoins des Canadiens et aux exportations autorisées en vertu de toutes les licences d'exportation en vigueur. Selon les dispositions du paragraphe (4) l'Office ne peut rendre une ordonnance en vertu du paragraphe 17(2) de la Loi que s'il est d'abord arrivé à cette conclusion. Ceci empêcherait qu'une modification soit jamais apportée à un contingent d'exportation pour l'augmenter ou pour rétablir un contingent antérieurement réduit. L'imposition d'une telle limite au paragraphe 17(2) de la Loi semblerait *ultra vires*.

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous allons commencer par le DORS 558.

**M. Robinson:** On dirait une montagne qui a accouché d'une souris.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Eglington.

**M. Eglington:** En tout cas, je n'ai jamais eu autant de mal à rédiger une note explicative.

**M. Robinson:** C'est possible, mais nous ne les comprenons pas.

**M. Eglington:** Tout ce que je puis faire . . .

**M. Robinson:** Il faudrait peut-être recommander l'adoption d'une loi spéciale mettant en vigueur ladite modification afin d'éviter les lois subordonnées. Il a déjà été question de lois subordonnées . . .

**M. Eglington:** En ce qui concerne le DORS 558 notamment.

[Texte]

**Mr. Robinson:** Yes.

**Mr. Eglington:** I think that is correct. As relates to 603, it would appear to be a rather extraordinary procedure.

**Mr. Robinson:** No, I was not suggesting that with regard to 603...

**Mr. Eglington:** Oh, I am sorry.

**Mr. Robinson:** ... only to 558.

**Mr. Eglington:** Well, 558 is in a sense fairly straightforward. All it requires is hot-towel treatment around one's head to work out what was done and how they did it. They did not pull it out of the hat. They are bounded by a very neat relation to the provisions of the National Energy Board Act. And I must say that it does seem a rather untoward way of proceeding when it could have been done by statute.

• 1630

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** At the end, here, you have:

Counsel have been given to understand that legislative action to that end has not altogether been removed from active contemplation.

which is a masterly phrase, I think.

**Mr. Eglington:** Circumlocution, yes, but I did not want to put the instruments officer of the Energy Board in the position of being embarrassed by what I might say or as a result of what had been said to me.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Oh, quite, by having to spill certain beans, eh?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It does give a hint that something may happen.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** We wish him luck. Now, the longer one is SOR/75-603, and this is a two-and-a-half-page commentary.

Point 1 in the several curious features noted in counsel's commentary.

**Mr. Eglington:** Point 1 outlines the procedure which has now been adopted, a triple headed procedure: first of all, the delivery of an opinion by the Board to the Governor in Council; secondly, an order of the Board to alter a licence; and thirdly, an Order in Council approving the alteration of the licence.

The question that came to my mind was, why did they need to insert the procedure for the Board to deliver itself of an opinion to the Governor in Council? To begin with, if an opinion were necessary, it would seem that it should logically flow to the minister who would make the recommendation to the Governor in Council to make the order to approve the alteration in the licence. It is a bit like the wheel that turns the knob that turns the screw that grinds the wheel that makes the thing that is going to win the war.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The house that Jack built.

[Interprétation]

**M. Robinson:** En effet.

**M. Eglington:** Dans ce cas, c'est exact. Par contre en ce qui concerne le 603, c'est une procédure assez extraordinaire.

**M. Robinson:** En ce qui concerne le 603 j'avais proposé...

**M. Eglington:** Je m'excuse.

**M. Robinson:** Ma suggestion s'applique uniquement au 558.

**M. Eglington:** Le 558 est relativement simple. Il s'agit de vérifier comment ils sont arrivés à leurs fins, vu qu'ils sont assujettis aux dispositions de la Loi sur l'Office national de l'énergie. C'est une façon bizarre de procéder, puisqu'on aurait pu faire appel à un texte de loi existant.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** A la fin du texte on trouve la phrase suivante:

Le conseiller juridique avait cru comprendre qu'on envisageait toujours l'opportunité de prendre des mesures législatives à cette fin.

Voilà une phrase magnifique.

**M. Eglington:** C'est plutôt long mais je ne voulais pas que l'employé chargé des textes réglementaires de l'Office national de l'énergie puisse se sentir visé par mes remarques ou par ce qu'on aurait pu me dire.

**Le coprésident (M. McCleave):** Tout à fait d'accord.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Vous laissez simplement entendre que quelque chose pourrait se passer.

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous lui souhaitons bonne chance. Le texte du DORS/75-603 est plus long et est accompagné d'une note explicative de deux pages et demi.

Le point 1 contient les points curieux relevés dans la note explicative de notre conseiller.

**M. Eglington:** Le point 1 décrit la triple procédure qui a été adoptée, premièrement l'Office fait part de son avis au gouverneur en conseil; deuxièmement l'Office donne ordre de modifier le permis et troisièmement la modification du permis est approuvée par décret.

Je me suis posé la question de savoir pourquoi il fallait que l'Office communique son avis au gouverneur en conseil plutôt qu'au ministre comme il eût été normal, lequel ferait ensuite une recommandation au gouverneur en conseil, lui demandant d'approuver ladite modification. Cela me semble une procédure bien alambiquée.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Une vraie distillation fractionnée!



[Text]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I was going to say, that much storied edifice came to mind.

**Mr. Eglington:** You are being very literary this afternoon.

Point 2 was an attempt to explore the results of having built this procedure, then the results that flow from it. The whole procedure seems to be a mechanism to take advantage of SOR/75-558 without giving to the licencees whose licence or licences are to be reduced an opportunity to be heard or protest or make a fuss. They need not, in that they may be cut completely off when it comes to the Board forming its opinion that there is not enough gas. Then the Board proceeds to reduce the licence, and they are now proceeding under Section 84, so they do not have to give a hearing. Then the Governor in Council makes the order, approving the alteration of the licence.

Obviously, the only alteration in licence that is contemplated is a reduction. It could be a reduction of any amount. The way in which the rules of procedure are now drafted would seem also to fetter the discretion of the Board given to it by Section 17(2), because you cannot logically determine that there is not enough gas and then proceed to increase the amount that may be exported under a permit.

**Mr. Robinson:** Why could we not request that there be a legislative change made here, at least, to provide for the individual to make representations of some sort? It seems to me the decision is just arbitrarily made by following some sort of administrative procedure, and there is no way that the individual can take exception.

**Mr. Eglington:** I think perhaps we should first take it up with the counsel to the National Energy Board. I have learned to be very, very wary in dealing with the National Energy Board Act and regulations. It is a very craftily drafted statute. One has to be very careful with it. Perhaps we have missed something. But we could take it up and say that it would appear to have this result which strikes the Committee as being unsatisfactory, and is that in fact the way it operates? We could try.

**Mr. Robinson:** We could ask them, too, what their practice is with regard to somebody who has an objection.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I think that would probably be a useful point of departure, Mr. Eglington.

• 1635

**Mr. Eglington:** Indeed. It is so striking, however, that that subsection (3) says:

In forming the opinion, the Board is not required to hold a hearing or to otherwise receive *viva voce* or affidavit evidence or oral or written representations.

which, despite the split infinitive involved, rules out at the Board's discretion the taking of any cognizance of the licensee's position. They are formulating an opinion in gross, unrelated at this point to any particular licence or licensee. But then, having done that, they will proceed under Section 17(2) to descend like the rajah on the chicken coop on some particular licensee.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Well, this is not the first time that the oil and gas regulations have caused difficulties to this Committee.

[Interpretation]

**Le coprésident (M. McCleave):** La quintessence liqueur!

**M. Eglington:** Vos allusions sont toujours fort intéressantes.

Le point n° 2 cherche à dégager les résultats de cette procédure, laquelle semble destinée à tirer profit du DORS/75-558, sans permettre aux personnes dont les permis risquent d'être réduits d'exposer leur cas ou de protester. Si l'Office estime qu'il risque de ne pas y avoir assez de gaz, on peut leur couper complètement les approvisionnements. Il suffit alors à l'Office de réduire le montant des permis, ce qu'ils font actuellement aux termes de l'article 84, sans avoir à tenir d'audiences, après quoi le gouverneur en conseil approuve la modification du permis.

Il est clair que seule une réduction des quantités prévues au permis est envisagée, le montant de la réduction n'étant pas précisé. Le libellé actuel des règlements restreint les pouvoirs accordés à l'Office aux termes de l'article 17(2), celui-ci ne pouvant pas après avoir déclaré qu'il n'y a pas suffisamment de gaz autoriser ensuite un accroissement des exportations.

**M. Robinson:** Nous pourrions demander d'apporter des modifications à la loi de façon à permettre aux intéressés d'exposer leur cas. La méthode utilisée me paraît parfaitement arbitraire, ne laissant aucun recours aux intéressés.

**M. Eglington:** Nous devrions peut-être d'abord en parler au conseil juridique de l'Office national de l'énergie. J'ai appris à être très prudent en ce qui concerne la Loi sur l'Office national de l'énergie et ses règlements, car il s'agit d'un texte fort complexe. Il y a peut-être quelque chose que nous n'avons pas bien saisi. Nous pouvons néanmoins poser la question et voir ce qu'on nous répond.

**M. Robinson:** Nous pourrions également leur demander ce qu'ils font en cas de réclamation.

**Le coprésident (M. McCleave):** Ce serait un bon début monsieur Eglington.

**M. Eglington:** Certainement. C'est à tel point frappant que l'alinéa 3 stipule ce qui suit:

En rendant sa décision, l'Office n'est pas tenu de tenir une audience ni de prendre connaissance de vive voix ou par affidavit des éléments de preuve ou des représentations orales ou écrites.

ce qui donne à l'Office toute latitude de refuser de prendre connaissance du point de vue du détenteur de licence. Il émet une opinion en général, indépendamment de la situation d'une licence ou d'un détenteur de licence donné. Et ensuite, ayant fait cela, en vertu de l'article 17(2), il fonce sur le détenteur de licence comme l'aigle sur le poulailler.

**Le coprésident (M. McCleave):** Ce n'est pas la première fois que la réglementation du pétrole et du gaz donne du mal à ce Comité.

[Texte]

Mr. Eglington: No.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): All right. So it shall be pursued by counsel. And we turn to Mr. Lang again and the Prairie Grain Advance Payments Regulations amendment, SOR/75-588. And the commentary of counsel is printed herewith.

SOR/75-588

PRAIRIE GRAIN ADVANCE PAYMENTS  
REGULATIONS, amendment

Prairie Grain Advance Payments Act

P.C. 1975-2277

January 14, 1976

The preamble fails to recite the precise enabling authority for this amendment, which is section 21 of the Prairie Grain Advance Payments Act. It is possible that, since there is no Designated Instruments Officer for Mr. Lang in his capacity as Minister Responsible for the Wheat Board, Mr. Lang is unaware of the Committee's objection to the non-recital of the precise enabling authority for any statutory instrument.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Probably, Mr. Eglington and members of the Committee, the useful thing would be if you would draft a letter to Mr. Lang for Senator Forsey and myself to sign, pointing out this absence of a designated instruments officer within the Prairie Grain Advance Payments Act and within the Canadian Wheat Board.

Can we not combine the two of them together?

Mr. Eglington: Yes.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): They must have a lawyer that we can deal with.

Mr. Eglington: We have an instruments officer in Winnipeg for some purposes of the Wheat Board but that is the Wheat Board itself and not the Minister responsible for the Wheat Board, which appears to be a separate office, for some reason.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): We are getting close to the point of *pièce de résistance* but we will have to plough our way first through SOR/75-616, the Canada Boiler and Pressure Vessel Regulations, with the commentary of counsel herewith printed.

SOR/75-616

CANADA BOILER AND  
PRESSURE VESSEL REGULATIONS

Canada Labour Code

P.C. 1975-2479

January 26, 1976

Section 10(d) provides for the use of standards established under provincial statutes, *as amended from time to time*.

[Interprétation]

M. Eglington: Non.

Le Président (M. McCleave): Très bien. Notre conseiller va donc poursuivre cette affaire. Nous passons maintenant à M. Lang et à la modification du Règlement sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies, DORS/75-588. Nous avons par écrit les remarques du conseiller.

DORS/75-588

RÈGLEMENT SUR LES PAIEMENTS ANTICIPÉS POUR  
LE GRAIN DES PRAIRIES—Modification

Loi sur les paiements anticipés pour le grain des prairies

C.P. 1975-2277

Le 14 janvier 1976

On néglige de mentionner, dans le préambule, le pouvoir habilitant précis de cette modification, soit l'article 21 de la Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies. Il est possible qu'étant donné que M. Lang, qui est ministre responsable de la Commission canadienne du blé, ne peut compter sur les services d'un agent responsable des textes réglementaires, il ne sache pas que le Comité recommande que pour chaque texte réglementaire, on cite le pouvoir habilitant précis.

Le coprésident (M. McCleave): Peut-être, messieurs, le mieux serait-il de rédiger une lettre à M. Lang, qui sera signée par le sénateur Forsey ou par moi-même, attirant son attention sur l'absence d'un agent responsable des textes réglementaires relativement à la Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies et au sein de la Commission canadienne du blé.

Ne pouvons-nous pas combiner les deux ensemble?

M. Eglington: Si.

Le coprésident (M. McCleave): Il doit exister un avoué avec lequel on peut traiter.

M. Eglington: Nous avons un agent responsable des textes réglementaires à Winnipeg au sein de la Commission du blé, mais celui-ci agit uniquement pour la Commission du blé et non pas pour le ministre responsable de la Commission, puisque cela semble être une juridiction différente.

Le coprésident (M. McCleave): Nous arrivons bientôt à notre pièce de résistance mais auparavant, nous devons expédier le numéro DORS/75-616, Règlement du Canada sur la sécurité des chaudières et des récipients soumis à une pression interne, qui est assorti d'un commentaire écrit de notre conseiller.

DORS/75-616

RÈGLEMENT DU CANADA SUR LA SÉCURITÉ DES  
CHAUDIÈRES ET DES RÉCIPIENTS SOUMIS À  
UNE PRESSION INTERNE

Code canadien du travail

C.P. 1975-2479

Le 29 janvier 1976

L'article 10(d) prévoit l'utilisation des normes établies en vertu des lois provinciales, *modifiées de temps à autres*.



## [Text]

The Committee has on other occasions objected to the incorporation of *variable* standards external to the regulations under scrutiny, both as a practice objectionable in itself, and as amounting to a circumvention of the provisions of the Statutory Instruments Act which would otherwise govern the making, registration and publication of any amendment to the regulations. In this instance, the present provincial statutes are lawfully incorporated by reference but the automatic incorporation of amendments to those statutes is objectionable.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** This is the one I think I mentioned before that is a result of our study of United Kingdom procedure. The one big debate that the Statutory Instruments Committee over there ever provoked in the House of Commons was the incorporation of standards from the drug list of a very reputable . . .

**Mr. Eglington:** Pharmacopoeia Britannica.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Pharmacopoeia Britannica or something. And some minister really got himself knocked around in the House of Commons for doing that. And here we have exactly a similar case here, that in effect prescribes for the use of standards, giving one's blessing to standards that not only exist now but may be varied from time to time by provincial statutes.

**Mr. Robinson:** Should the statute indicate that it is limited only to the incorporation of the provincial statutes at the time, and that if there are going to be any amendments to those provincial statutes, would there have to be a special amendment to the Act passed?

**Mr. Eglington:** To the regulations.

**Mr. Robinson:** To the regulations, yes.

**Mr. Eglington:** This is what we have maintained in the past, that a certain set of standards, be they the Canadian Standards Association or some international code or, in this case, provincial legislation—that that is permissible to incorporate them. The constitutional validity of that was established by Cogswell and the Ontario Highway Transport Board. But they cannot go on and say, we bring in something which can change, because apart from the undesirability of that, there is the fact that it amounts to a back-door amendment of these regulations in contravention of the Statutory Instruments Act.

If there is a change, then the Ministry of Labour must turn its attention to the problem and decide whether or not it wishes to incorporate that provincial amendment into the regulations.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Is this agreeable—the course suggested by counsel? Incidentally, it also applies to 10(e) as well as to 10(d). And the role of the Committee is pretty obvious. It may be that one could ask about the practice that occurs, Mr. Eglington. Is it agreed that counsel do find out the practice?

**An hon. Member:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Three to go. SOR/75-664, the Manufacturing Milk and Cream Stabilization Order, 1975-76, with the commentary of counsel and an algebraic formula printed herewith.

## [Interpretation]

Le Comité s'est, à d'autres occasions, opposé à l'intégration de normes *variables* extérieures au règlement à l'étude, parce que c'est une pratique irrégulière en elle-même et qu'elle équivaut à circonvenir les dispositions de la Loi sur les textes réglementaires qui s'appliqueraient autrement à la rédaction, l'enregistrement et la publication de toutes les modifications apportées au Règlement. Dans le cas présent, les lois provinciales actuelles sont légalement intégrées, par référence, mais l'intégration automatique des modifications apportées à ces lois est inacceptable.

**Le coprésident (M. McCleave):** Ceci est un problème qui découle de notre étude de la procédure au Royaume-Uni. Le grand débat que le Comité des textes réglementaires de la Grande-Bretagne a provoqué à la Chambre des communes était l'incorporation de normes, provenant d'une liste de drogues tirée d'un ouvrage très réputé . . .

**M. Eglington:** Pharmacopoeia Britannica.

**Le coprésident (M. McCleave):** C'est cela. Et un ministre s'est fait tailler en pièces à la Chambre des communes pour avoir fait cela. Nous avons ici un cas exactement similaire, qui prescrit le recours à des normes qui existent actuellement mais qui peuvent être modifiées de temps à autre par des législations provinciales.

**M. Robinson:** Si la législation indiquait que son application se limite aux législations provinciales à un moment donné, et si ces législations provinciales étaient modifiées, faudrait-il adopter un amendement spécial à la loi?

**M. Eglington:** Aux règlements.

**M. Robinson:** Oui, aux règlements.

**M. Eglington:** Ce que nous avons affirmé par le passé, à savoir qu'un ensemble donné de normes, que ce soit celles de l'Association canadienne des normes ou un code international ou encore, comme dans ce cas, une législation provinciale, peut être incorporé, conformément au précédent établi par Cogswell relativement à l'Ontario Highway Transport Board. Mais on ne peut aller plus loin et dire que l'on incorpore dans la loi quelque chose qui peut évoluer, car ce serait un amendement du règlement par voie détournée et contraire à la Loi sur les textes réglementaires.

S'il y a un changement, alors le ministère du Travail doit se pencher sur le problème et décider si oui ou non il souhaite l'incorporer à l'amendement provincial dans le règlement.

**Le coprésident (M. McCleave):** Est-ce que cela vous semble acceptable? D'ailleurs, cela s'applique non seulement à l'article 17d), mais également à l'article 17e). Le rôle du Comité me paraît assez évident. Il s'agit de savoir quelle est la pratique suivie. Est-il convenu que notre conseiller recherchera la pratique suivie?

**Une voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. McCleave):** Il nous reste trois textes. DORS/75-664, décret sur la stabilisation des prix du lait et de la crème destinés à la transformation, 1975-1976, assorti des remarques par écrit du conseiller et d'une formule algébrique.

[Texte]

[Interprétation]

SOR/75-664

DORS/75-664

MANUFACTURING MILK AND  
CREAM STABILIZATION  
ORDER, 1975-76

DÉCRET DE 1975-1976 SUR LA STABILISATION  
DES PRIX DU LAIT ET DE LA CRÈME DESTINÉS À  
LA TRANSFORMATION

Agricultural Stabilization Act

Loi sur la stabilisation des prix agricoles

P.C. 1975-2683

C.P. 1975-2683

January 19, 1976

Le 19 janvier 1976

Section 8.2(1)(b) of the Agricultural Stabilization Act, as amended by 23-24 Eliz. II C. 63, provides that the prescribed price of a designated commodity in a year shall be "the amount obtained by adjusting such percentage of the base price thereof for the year as the Governor in Council prescribes by the index calculated as described in paragraph (a)." Paragraph (a) defines the index as being one "calculated in such manner as may be prescribed by the Governor in Council to reflect the estimated production costs of the commodity in the year as compared with the average of production costs for the five years immediately preceding the year".

L'alinéa 8.2(1)b) de la Loi sur la stabilisation des prix agricoles modifié au chapitre 63, 23-24 Eliz. II, prévoit que le prix prescrit d'un produit désigné doit être égal, pour un an, au «pourcentage de son prix de base pour l'année fixé par le gouverneur en conseil en fonction de l'indice calculé conformément à l'alinéa a)». L'alinéa a) établit que l'indice doit être «calculé de la manière prescrite par le gouverneur en conseil et traduisant le rapport entre les coûts estimatifs de production du produit pour l'année et les coûts moyens de production des cinq années précédentes.»

It would seem, therefore, insufficient to provide simply, as in section 3 of these Regulations, that the prescribed price is 313.4 percent of the base price. This would have been sufficient if section 8 had defined the prescribed price as such percentage of the base price as the Governor in Council may prescribe. But that is not what section 8 lays down. It would seem that to satisfy section 8 both the percentage of the base price to be adjusted by the index and the index itself must be disclosed. That is to say,

$$313.4 = x/100 \times y$$

where  $x/100$  = percentage of base price to be adjusted

and  $y$  = the index to be prescribed pursuant to sec. 8.2(1)(a).

**Mr. Eglington:** This, Mr. Chairman, is, I think, simply a case where the laws of the statute do not appear to have been followed out in the regulation where the required elements have not been identified.

**Mr. Robinson:** Are you suggesting that the regulation be rectified?

**Mr. Eglington:** Yes.

**Mr. Robinson:** I agree with that.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right. This will be drawn, then, to the attention of the instruments officer within the Department of Agriculture. I hope he is prepared.

SOR/75-665, Cable Television Regulations, a two-part commentary. Appended herewith, a letter from Claire Doiron legal counsel to the Department of Communications to Mr. Eglington of July 30, and a further letter to Miss Mayrand of January 19, and these are printed herewith.

Il semblerait donc insuffisant de mentionner seulement, comme on le fait à l'article 3 du Règlement, que le prix prescrit est égal à 313.4 p. 100 du prix de base. Cela aurait été suffisant si, à l'article 8, on avait défini le prix prescrit comme étant le pourcentage du prix de base calculé de la manière prescrite par le gouverneur en conseil. Ce n'est toutefois pas ce que dit l'article 8. Il semblerait que pour que l'article 8 soit observé, il faille mentionner à la fois le pourcentage du prix de base qui doit être rajusté par l'indice et l'indice lui-même, soit:

$$313.4 = x/100 \times y$$

où  $x/100$  = le pourcentage du prix de base à rajuster

et  $y$  = l'indice à prescrire conformément à l'alinéa 8.2(1)(a).

**M. Eglington:** Monsieur le président, il s'agit ici d'un cas où la législation ne semble pas avoir reçu la suite qui convient dans le règlement, les éléments requis n'ayant pas été identifiés.

**M. Robinson:** Proposez-vous que le règlement soit modifié?

**M. Eglington:** Oui.

**M. Robinson:** Je suis d'accord.

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien. Nous allons donc attirer là-dessus l'attention de l'agent responsable du texte réglementaire du ministère de l'Agriculture.

Nous passons maintenant au numéro DORS/75-665, Règlement sur la télévision par câble, avec un commentaire en deux parties. Nous avons ici une lettre de Claire Doiron, conseiller juridique du ministère des Communications, à M. Eglington datée du 30 juillet, et une autre lettre de M<sup>lle</sup> Mayrand, datée du 19 janvier.

SOR/75-665

DORS/75-665

CABLE TELEVISION REGULATIONS

RÈGLEMENT SUR LA TÉLÉVISION PAR CÂBLE



[Text]

Broadcasting Act

January 21, 1976

1. The definitions of "educational authority" and "educational programming" in section 2 refer to Orders in Council P.C. 1970-496 and 1972-1569. Those Orders were in fact regulations and registered as SOR/70-113 and SOR/72-261 respectively. Upon enquiry of the Registrar of Statutory Instruments it appeared that the SOR references were omitted by accident only and that in future every Order in Council which is referred to and which has been registered as an SOR or an SI will be so referred to in an appropriate footnote.

2. It is interesting to note that SOR/72-261 rests in legal limbo at present. It has never been tabled as is required by section 27 of the Broadcasting Act and its validity or otherwise is still (January 19, 1976) being enquired into by counsel to the Department of Communications, as per letters of July 30, 1975 and January 19, 1976 attached.

However, even if SOR/72-261 should prove to be invalid for the purposes for which it was designed, it is still a document of public record because embodied in an Order in Council and published in the Canada Gazette. Consequently, any wording contained within it can be incorporated by reference into another regulation, such as this present one. The danger lies in the fact that, should SOR/72-261 be regarded as a nullity for its real purpose, it will be revoked as a matter of form. Then there may be no document, or a new document containing a definition of "educational programming", to be incorporated by reference into the present regulation (SOR/75-665). All these problems could, of course, have been avoided if the definition section in these Cable Television Regulations had been drafted so as to be self-contained.

July 30, 1975

Mr. G. C. Eglington,  
Legal Counsel,  
Standing Joint Committee on  
Regulations and Other Statutory  
Instruments.

Re: SOR/72-261, Direction to the CRTC Respecting  
Ineligibility to Hold Broadcasting Licences

Dear Mr. Eglington:

In reply to your letter of June 2, 1975 it would appear that SOR/72-261 was not tabled before Parliament. Under the former Regulations Act every regulation was required to be laid before Parliament after being published in the Canada Gazette. With the enactment of the Statutory Instruments Act in 1971, which does not contain this requirement, this procedure was discontinued and the subject Order in Council was not tabled as is required under Section 27 of the Broadcasting Act.

The matter is now being looked at to determine what effect this failure might have on the validity of the Direction, and what steps might be taken to ratify the situation.

[Interpretation]

Loi sur la radiodiffusion

Le 21 janvier 1976

1. Les définitions de «autorité éducative» et de «programmation éducative» mentionnées à l'article 2 font référence aux Décrets C.P. 1970-496 et 1972-1569. Ces décrets étaient en fait des règlements et ont été enregistrés sous les numéros DORS/70-113 et DORS/72-261. Après enquête du greffier des règlements et autres textes réglementaires, il semblerait que l'on ait simplement omis de mentionner les références aux DORS et qu'à l'avenir, tous les décrets qui figurent en tant que DORS ou TR feront l'objet de renvois appropriés.

2. Il est bon de mentionner que le statut du DORS/72-261 n'est pas encore réglé au point de vue juridique. Il n'a jamais été déposé devant le Parlement comme l'exige l'article 27 de la Loi sur la Radiodiffusion, et sa validité fait toujours (le 19 janvier 1976) l'objet d'une étude par le conseiller du ministère des Communications, comme en témoignent les lettres du 30 juillet 1975 et du 19 janvier 1976 que vous trouverez ci-jointes.

Même si la validité du DORS/72-261 n'était pas reconnue pour les fins visées, il constitue toujours un document figurant aux archives de l'État parce qu'il fait l'objet d'un décret et qu'il a été publié dans la Gazette du Canada. En conséquence, le texte ou certaines expressions du texte peuvent être utilisés ou faire l'objet de renvois dans le cadre d'autres règlements, comme dans le cas de celui-ci. On doit cependant envisager la suppression pure et simple du DORS/72-261, s'il est déclaré nul quant au fond. Il n'existera alors aucun document, ou texte qui puisse définir l'expression «programmation éducative» aux fins du règlement actuel (DORS/75-665). On aurait pu évidemment éviter tous ces problèmes si l'article donnant les définitions dans le Règlement sur la télévision par câble avait été rédigé de façon à être complet en lui-même.

30 juillet 1975

M. G. C. Eglington  
Conseiller  
Comité permanent mixte des  
règlements et autres  
textes réglementaires.

Objet: DORS/72-261, Directive à l'intention du Conseil  
de la radio-télévision canadienne concernant  
l'incapacité à détenir des licences de radiodiffusion

Monsieur

Suite à votre lettre du 2 juin 1975, je précise qu'il semble que le DORS/72-261, n'ait pas été déposé au Parlement. Selon l'ancienne Loi sur les règlements, chaque règlement devant être déposé au Parlement après avoir été publié dans la Gazette du Canada. Avec l'entrée en vigueur, en 1971, de la Loi sur les textes réglementaires qui ne comporte pas cette exigence, on a bandonné cette façon de procéder. Le décret du Conseil n'a pas été déposé comme l'exige l'article 27 de la Loi sur la radiodiffusion.

On étudie actuellement cette question pour déterminer quels effets pourrait avoir cette omission sur la validité de la Directive et quelles mesures pourraient être prises pour remédier à la situation.

[Texte]

Yours truly,

Claire Doiron,  
Legal Counsel,  
Dept. of Communications.

January 19, 1976

Lise Mayrand,  
Legal Advisor,  
Standing Joint Committee on  
Regulations and Other Statutory  
Instruments.

Dear Miss Mayrand:

This is further to our discussion last week concerning SOR/75-102 and 72-261 and your request for additional information concerning the status of these Orders in Council. As had been brought to our attention, SOR 75-102, an amendment to the Cabinet Direction on Foreign Ownership, had not been tabled before Parliament within the time prescribed under S. 27 of the Broadcasting Act. Action was taken to have it tabled as soon as possible and this was done on June 6, 1975. With regard to SOR 72-261 I am enclosing a letter dated July 30, 1975 and addressed to Mr. Eglington. I hope this has been of some assistance.

Yours truly,

Claire Doiron,  
Legal Counsel,  
Dept. of Communications.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Miss Mayrand or Mr. Eglington.

**Mr. Robinson:** I suppose in paragraph 1, Mr. Chairman, they are already taking action to rectify the matter, so there is nothing further to be done really.

**Mr. Eglington:** No.

**Mr. Robinson:** And what about No. 2? The last paragraph of the counsel's notes indicates:

All these problems could, of course have been avoided if the definition section in these Cable Television Regulations had been drafted so as to be self-contained.

Is it the suggestion that he has to take another look at this and see if they should not be drafted?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Is this caught up in the warfare between some of the provinces and the federal Minister? It is not?

**Mr. Eglington:** No. The problem here is that there is legislation by incorporation. The definitions are from Orders in Council. But one of those Orders in Council, SOR/72-261, is in a rather dubious position because it has not been proceeded with as the act requires. Now, if it is null and void, do we have a definition that can be incorporated and, in a sense I suppose we do, because it a document of record which, as printed in the *Canada Gazette* if nothing else, can be identified. But when dealing with this, I should also raise the problem of how far the regulations should go in incorporating definitions from elsewhere. Why should they not define the terms of the regulation in the definition section of that particular regulation?

[Interprétation]

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Claire Doiron  
Ministère des Communications

Le 19 janvier 1976

Lise Mayrand,  
Conseiller  
Comité permanent mixte  
des règlements et autres  
textes réglementaires.

Chère mademoiselle:

La présente a pour but de poursuivre notre discussion de la semaine dernière au sujet des DORS/75-102 et 72-261 et de votre demande d'informations supplémentaires concernant le statut de ces arrêtés en conseil. Tel qu'on nous l'a mentionné, DORS/75-102, une modification à la Directive au Conseil de la Radio-Télévision canadienne, n'a pas été déposé devant le Parlement durant la période prescrite par l'article 27 de la Loi sur la radiodiffusion. On a fait en sorte qu'il soit déposé le plus tôt possible soit le 6 juin 1975. En ce qui concerne le DORS/72-261 j'inclus une lettre en date du 30 juillet 1975, adressée à M. Eglington. J'espère que la présente vous sera de quelque utilité.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments distingués.

Claire Doiron  
Ministère des  
Communications.

**Le coprésident (M. McCleave):** Mademoiselle Mayrand, ou monsieur Eglington.

**M. Robinson:** Il ressort du paragraphe 1 que des mesures sont déjà prises pour redresser la situation, si bien qu'il n'y a pas grand-chose d'autre à faire.

**M. Eglington:** Non.

**M. Robinson:** Qu'en est-il du numéro 2? Le dernier paragraphe des remarques du conseiller dit:

On aurait pu évidemment éviter tous ces problèmes si l'article donnant les définitions dans le Règlement sur la télévision par câble avait été rédigé de façon à être complet en lui-même.

Cela signifie-t-il qu'il faut réécrire ce règlement?

**Le coprésident (M. McCleave):** Cela est-il lié à la guerre entre les provinces et le ministre fédéral? Non.

**M. Eglington:** Non. Le problème est qu'il s'agit ici d'une législation par incorporation. Les définitions figurent dans les Décrets du gouverneur en conseil. Mais l'un de ces décrets, DORS/72-261, est dans une situation plutôt douteuse vu qu'il n'a jamais été déposé devant le Parlement comme l'exige la loi. Si ce texte est déclaré nul et non avenu, subsiste-t-il une définition qui puisse être incorporée, comme je le crois, car il s'agit d'un document figurant aux archives de l'État et publié dans la *Gazette* du Canada. Mais, à cet égard, il s'agit de se demander également jusqu'où peuvent aller des règlements dans l'incorporation de définitions contenues ailleurs. Pourquoi ces définitions ne sont-elles pas contenues dans l'article des définitions du règlement lui-même?



[Text]

Of course, those who have access to all legal documents and so on will simply say: well, we go to the index and we proceed via the index to the particular document and get it out and, abracadabra, there is the answer. Maybe I am being unnecessarily purist in this, apart from any problems of SOR/72-261, in feeling that the definitions required for a regulation should be contained within it.

**Mr. Robinson:** Well then, what you are suggesting is that, in essence, we disagree with this incorporation by reference into a statute. How prevalent is this, anyway?

**Mr. Eglington:** Well, naturally the regulation will have the meaning that is given to it in the enabling act. There is no problem about that. It is in fact quite rare for a definition section to say that the word so-and-so will have the meaning given to it in Order in Council No. so-and-so.

**Mr. Robinson:** All right. That is an Alice-in-Wonderland answer. Fine.

**Mr. Eglington:** It is quite rare. In this situation, of course, there is this very tricky point about what is the status of SOR/72-261, and this is bouncing backwards and forwards.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, it looks to me as if they had said: oh well, the Statutory Instruments Act supersedes the requirements of Section 27 of the Broadcasting Act, which strikes me as a rather dubious conclusion. Am I correct in thinking that is what it means? This procedure says... Mademoiselle... Madame Dorion says:

... this procedure was discontinued and the subject Order in Council was not tabled as is required under Section 27 of the Broadcasting Act.

**Mr. Eglington:** Well then, they have gone back to tabling, there is no doubt about that, but there is the status of this particular instrument, regulation, document, and the Department of Communications has not made up its mind what it is going to do about it.

• 1645

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** When the letter says "ratify the situation," it means rectify, does it?

**Mr. Eglington:** Rectify, right.

**The joint Chairman (Mr. McCleave):** Have you any counsel or recommendation that you can put to us in this puzzling state of affairs?

**Mr. Eglington:** I am inclined to think, to begin with, that SOR/72-261 should be revoked, remade and dealt with as required by Section 26 of the Broadcasting Act.

**An hon. Member:** Section 27.

**Mr. Eglington:** Section 27 of the Broadcasting Act. But in any event, the regulations should have contained within them the definitions that were required, and they should not be referring off to other orders in council.

**Mr. Robinson:** Should we not also make the observation that it would appear that this incorporation by reference is really not the way to do it, as they have been in the past? I think they should desist from this practice, really, and I hope they take a look at it.

[Interpretation]

Bien entendu, ceux qui ont accès à tous les documents juridiques etc. diront simplement: Il suffit de regarder à l'index et, par cet intermédiaire, de retrouver le document en question etc., puis on trouvera la réponse. Je suis peut-être excessivement puriste en estimant que les définitions nécessaires à un règlement devraient y être contenues.

**M. Robinson:** Vous proposez donc que nous nous élevions contre cette incorporation par référence dans un statut. Cela est-il fréquent?

**M. Eglington:** Le règlement aura le sens qui lui est donné par la loi habilitante. Il n'y a pas de problème à cet égard. Il est assez rare qu'une définition dise que le mot untel aura le sens qui lui est donné dans le décret du gouverneur en conseil numéro tant.

**M. Robinson:** Très bien. C'est une réponse digne d'Alice au pays des merveilles. Bien.

**M. Eglington:** C'est assez rare. Dans le cas présent, le point délicat est le statut du texte DORS/72-261, et on ne cesse donc de se heurter à un mur.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** J'ai l'impression que le Ministère s'est dit: La Loi sur les textes réglementaires l'emporte sur les dispositions de l'article 27 de la Loi sur la radiodiffusion, ce qui me paraît une conclusion assez douteuse. Cela est-il exact? M<sup>me</sup> Dorion dit:

Avec l'entrée en vigueur de la Loi sur les textes réglementaires qui ne comporte pas cette exigence, on a abandonné cette façon de procéder.

**M. Eglington:** En tout cas, le Ministère a décidé de déposer de nouveau ces règlements, il n'y a aucun doute là-dessus. Mais il reste le problème du statut de ce texte en particulier et le ministère des Communications n'a pas encore décidé ce qu'il allait faire.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Alors lorsque la lettre dit «ratifier la situation», cela signifie «rectifier», n'est-ce pas?

**M. Eglington:** Rectifier, oui.

**Le coprésident (M. McCleave):** Dans cette situation confuse avez-vous des conseils ou des recommandations à nous faire?

**M. Eglington:** Tout d'abord, je pense que le DORS/72-261 devrait être révoqué, rédigé à nouveau afin de se conformer aux termes de l'article 26 de la Loi sur la radiodiffusion.

**Une voix:** Article 27.

**M. Eglington:** L'article 27 de la Loi sur la radiodiffusion. De toute façon, les définitions nécessaires auraient dû être contenues dans les règlements et il n'y aurait pas dû y avoir de renvoi à d'autres décrets en conseil.

**M. Robinson:** Ne devrions-nous pas mentionner que cette façon de procéder par renvois, comme ça s'est fait par le passé, n'est vraiment pas la bonne façon de procéder? Je crois qu'on devra abandonner cette pratique et j'espère que l'on étudiera la question.

[Texte]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Then presumably counsel will work through the Instruments officer concerned to that effect? Is that satisfactory?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The next one we have is Railway Rolling Stock (International Service) Remission Order, No. 3, SI/75-102 and the explanatory note from counsel, printed herewith.

SI/75-102

RAILWAY ROLLING STOCK  
(INTERNATIONAL SERVICE)  
REMISSION ORDER, NO. 3

Financial Administration Act

P.C. 1975-1974

December 29, 1975

Explanatory Note-SI/75-102, SI/75-103

SI/75-102 relates to rolling stock manufactured in Canada, while SI/75-103 relates to rolling stock manufactured in the United States of America.

The reason for having a Remission Order relating to rolling stock manufactured in Canada is not immediately apparent. The explanation runs as follows: . . .

1. Rolling stock is manufactured in Canada in large part of imported components.
2. On the placing of the rolling stock in service outside Canada a drawback is paid of 99% of the customs duty paid on the components.
3. The rolling stock is, therefore, essentially non-duty paid stock.
4. If the rolling stock then comes into Canada while in international service within five years of its export it will become dutiable as an import under Tariff item 70905-1 to the extent of the drawback originally allowed.
5. This result is avoided by the granting of remission of the duty thus incurred.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mr. Eglington? Miss Mayrand?

**Mr. Eglington:** The reason there is an explanatory note in this instance is simply that it appeared so odd that there would have to be a remission order in respect to rolling stock manufactured in Canada, the reasons are given as relayed to me by customs.

**Mr. Robinson:** What is the conclusion to be drawn from all this?

**Mr. Eglington:** That the whole thing is in order, but it looked on the surface to be highly peculiar. Why should there be customs duty payable to be remitted on rolling stock manufactured in Canada?

**Mr. Robinson:** And this is the explanation that has been given?

[Interprétation]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Alors nous pouvons supposer que l'avocat incitera l'agent des règlements à agir de la sorte. Est-ce que c'est d'accord?

**Des voix:** Adopté.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Le règlement suivant concerne le matériel roulant des chemins de fer (Service international) décret de remise n° 3, DR/75-102 et la note explicative de l'avocat-conseil, attachée en annexe.

TR/75-102

DÉCRET DE REMISE N° 3 VISANT  
LE MATÉRIEL ROULANT DE CHEMIN  
DE FER (SERVICE INTERNATIONAL)

Loi sur l'administration financière

C.P. 1975-1974

Le 29 décembre 1975

Note explicative—TR/75-102, TR/75-103

TR/75-102 concerne le matériel roulant fabriqué au Canada et TR/75-103, le matériel roulant fabriqué aux États-Unis d'Amérique.

A première vue, on comprend mal pourquoi un décret de remise visant la matériel roulant fabriqué au Canada a été établi. Les raisons qu'on peut invoquer sont les suivantes:

1. Le matériel roulant est fabriqué au Canada à l'aide, dans une large mesure, de pièces importées.
2. Lorsque du matériel roulant est mis en service à l'extérieur du Canada, une remise s'établissant à 99 p. 100 des droits de douane est payée à l'égard des pièces.
3. Le matériel roulant est donc essentiellement du matériel exempt de droits de douane.
4. Si le matériel roulant entre au Canada pour assurer un service international avant qu'une période de cinq ans ne se soit écoulée depuis son exportation, il devient passible de droits et est considéré comme une importation ayant pour numéro tarifaire 70905-1, les droits sont établis en fonction de la remise accordée auparavant.
5. Le résultat est évité par l'allocation d'une remise des droits de douane ainsi payés.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur Eglington? Mademoiselle Mayrand?

**M. Eglington:** Cela semblait très étrange qu'il doive y avoir un décret de remise visant le matériel roulant fabriqué au Canada, et c'est l'explication que m'ont donné les douanes, c'est le pourquoi de cette note explicative.

**M. Robinson:** Que peut-on conclure de tout cela?

**M. Eglington:** A première vue cela semblait très bizarre, mais tout est en ordre. Pourquoi doit-on payer de la douane sur le matériel roulant fabriqué au Canada?

**M. Robinson:** Et c'est l'explication qu'on a fournie.



[Text]

**Mr. Eglington:** Yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It seems quite satisfactory.

Next we come to the one that is Mr. McCleave's favourite. It may be recorded, I think, with deep lamentation that he has been called out for a moment and I am left to deal with this exhortatory document, Fire Prevention Week Proclamation SI/75-109. Here we have, apparently, an absolute first in the history of Canada.

**Mr. Eglington:** I would not go as far as to say that, you would have to ask Professor Mallory as to whether it is a first or not, but it is certainly singular.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Did I not say we would print the comment herewith? I should have, I am sorry. Thank you, Mr. Clerk.

SI/75-109

# FIRE PREVENTION WEEK PROCLAMATION

January 5, 1976

## Explanatory Note

This Proclamation is an exhortatory document as permitted by the Case of the Proclamations, 1610 and is issued by virtue of the Prerogative. It is analogous to the Proclamation issued by His late Majesty King George V enjoining the observance of the Great War rationing schemes and exhorting His subjects to be frugal in the use and consumption of foodstuffs.

So far as Counsel is aware, this is the first such Proclamation of the Governor in Council in Canada in recent times.

**Mr. Robinson:** I thought you were going to print the whole thing.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** "They gaze and gaze and still the wonder grows." Anything else on this?

Then we have next, the Province of Manitoba Designated Area Orders under the National Housing Act, SI/75-117, with comment by Counsel printed herewith.

SI/75-117

# PROVINCE OF MANITOBA DESIGNATED AREA ORDER

National Housing Act

P.C. 1975-2351

January 19, 1976

SOR/75-117, SOR/75-118

Each of these two Orders, made pursuant to section 34.1(1) of the National Housing Act, could only have been made if the Province to which each Order relates had concurred in the designation (section 34.1(a)(ii)). While it may be a nice question whether a designation made without such concurrence would be valid, or perhaps voidable, it would be better if, in terms of criterion 3(b), the concurrence of the Province were recited in the preamble to the Order.

[Interpretation]

**M. Eglington:** Oui.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Cela me semble assez convaincant.

Ensuite, nous arrivons à la partie favorite de M. McCleave. On peut dire, en se lamentant, qu'il a dû s'abstenir et que je devrai m'occuper de ce texte exhortatoire, Proclamation sur la semaine de prévention des incendies, TR/75-109. Apparemment, c'est la première proclamation de ce genre dans l'histoire du Canada.

**M. Eglington:** Je n'irais pas aussi loin, vous devriez demander au professeur Mallory si c'est une première ou non, mais elle est certainement bizarre.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ai-je dit que nous attacherions la proclamation en annexe? Je regrette, j'aurais dû le faire. Merci, monsieur le greffier.

TR/75-109

# PROCLAMATION SUR LA SEMAINE DE PRÉVENTION DES INCENDIES

Le 7 janvier 1976

## Note explicative

Cette proclamation constitue une exhortation permise par le «Case of the Proclamations, 1610» et faite en vertu de la prérogative royale. Cette exhortation est analogue à la proclamation émise par Sa Majesté, feu George V, enjoignant ses sujets à observer les règles de rationnement au cours de la Grande guerre et les exhortant à ne consommer les aliments qu'avec parcimonie.

Il semble qu'il s'agisse là de la première proclamation de ce genre émise par le gouverneur en conseil du Canada au cours des dernières années.

**M. Robinson:** Je pensais que vous imprimeriez le tout.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** «Ils jonglent et jonglent et le mystère s'épaissit.» Est-ce qu'il y a autre chose là-dessus?

Ensuite, nous avons le décret sur les zones désignées du Manitoba selon la Loi nationale sur l'habitation, TR/75-117, avec le commentaire de l'avocat-conseil attaché en annexe.

TR/75-117

# DÉCRET SUR LES ZONES DÉSIGNÉES DU MANITOBA

Loi nationale sur l'habitation

C.P. 1975-2351

Le 19 janvier 1976

DORS/75-117, DORS/75-118

Chacun de ces deux décrets établis conformément à l'article 34.1(1) de la Loi nationale sur l'habitation, n'a pu l'être que si la province visée par chacun des décrets a participé au mécanisme de désignation (article 34.1(a)(ii)). Même s'il était intéressant de déterminer si une désignation faite sans la participation de la province serait valide ou révoquable, il serait préférable que, conformément au critère 3(b), l'on mentionne dans le préambule du décret que la province a participé au mécanisme de désignation.

*[Texte]*

Since such a recital has been included in SI's 75-128, 129 and 131, it would appear that this point has already been noted and acted upon by those in authority.

**Mr. Eglinton:** The actual point involved, reciting the agreement with the province, has been attended to in subsequent instruments so I imagine that there is nothing to take up with the department. It has been attended to.

**Mr. Robinson:** What I was wondering about this is which comes first, it is the chicken and egg situation, whether you have to get the province to agree before you present the legislation federally or do you just present it federally and then ask them if they will agree?

**Mr. Eglinton:** Common sense, which does not always apply I suppose in these situations, would dictate that you get the agreement of the province and then you present the recommendation for the order. I would hope that that happens, because the necessary prerequisite for the making of the order is the agreement of the province, which is why it should be recited.

**Mr. Robinson:** That makes sense to me, but I just wonder if they follow that procedure?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Should we inquire?

**Mr. Robinson:** It just seemed to me, Mr. Chairman, that sometimes the federal government, say, might unilaterally come forth with some kind of policy that could apply to provinces. But it is up to them as to whether they want to get involved or not, and if they do not wish to approve then, of course, they are not involved; if they do, then they are. I agree that the best way to handle this kind of situation is to discuss it first with the provinces. Maybe our observation is that we approve of discussing anything of this nature, where the federal government is going to get involved in provincial matters and provincial jurisdictions; to discuss it at length with them first.

• 1650

**Mr. Eglinton:** I, of course would not like to hazard a guess as to whether an order was made, and in fact there was no underlying agreement—the validity of it or not. That would be a very nice point, but the way to guard against that is to require that the agreement be recited.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** If we really drew attention to that, it might be sufficient to meet your point, Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** Yes, I would be satisfied with that.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Counsel can do that accordingly, I think.

Then we have a series of further documents on which I think there is no document by counsel. We will look at them one by one, I suppose, because that severe, exacting critic of these documents, Mr. Robinson, may have spotted something that has escaped counsel.

First of all SOR/76-10. Immigration Special Relief Regulations, number 43. Then there is a number 44, SOR/76-11; 45, SOR/76-12; 46, SOR/76-13. Those appear to be bundled together, the Immigration Special Relief Regulations. Do you have anything special to say about them?

*[Interprétation]*

Étant donné qu'on a fait mention de ce fait dans les TR/75-128, 129 et 131, il semble que ce point ait été pris en note par les personnes concernées et qu'elles aient déjà pris les mesures nécessaires.

**M. Eglinton:** Concernant l'accord avec la province, cette question a été traitée dans un texte subséquent. Donc j'imagine que le ministère n'a rien à voir avec ça. Cela a déjà été réglé.

**M. Robinson:** Je me demandais ce qui venait en premier, la poule ou l'œuf? La province doit-elle ratifier l'accord avant que le gouvernement fédéral impose la loi ou est-ce que l'on dépose la loi pour demander ensuite à la province de ratifier l'accord?

**M. Eglinton:** Le bon sens, qui ne s'applique pas toujours je suppose, demanderait que dans une telle situation on demande à la province d'entériner l'accord et qu'ensuite on présente la recommandation pour obtenir un décret. J'espère que cela se passera comme cela parce que l'exigence nécessaire à l'élaboration de l'ordre en conseil est justement l'entente avec la province.

**M. Robinson:** Cela me semble logique, mais je me demande si cette procédure sera suivie.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Devrions-nous nous renseigner?

**M. Robinson:** Parfois, monsieur le président, le gouvernement fédéral pourrait présenter unilatéralement certaines politiques qui s'appliqueraient à toutes les provinces; si celles-ci décidaient de ne pas participer, cela ne les viseraient pas et le contraire. Je suis d'accord que la meilleure façon d'aborder la situation est d'en discuter d'abord avec les provinces. Peut-être pourrions-nous dire que nous sommes d'accord avec toutes les discussions de ce genre lorsque le gouvernement fédéral s'implique dans des questions provinciales et de compétence provinciale; et qu'il devrait en discuter longuement avec elles d'abord.

**M. Eglinton:** Je ne sais pas s'il y a eu un décret ou non, et en fait il n'y avait pas d'accord. Ce serait un bel argument, mais la façon de prévenir cela est d'exiger que l'accord soit confirmé.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Peut-être serait-il suffisant de le signaler, monsieur Robinson?

**M. Robinson:** Oui, cela me va.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je pense que les avocats-conseils peuvent agir en conséquence.

Ensuite nous avons toute une série de textes qui n'ont pas de notes explicatives, je crois. Je présume que nous allons les étudier un par un, parce que monsieur Robinson, critique sévère et minutieuse de ces textes, peut révéler quelque chose qui aurait échappé aux avocats-conseils.

Tout d'abord le DORS/76-10—Règlements de dispense—Immigration, numéro 43. Ensuite il y a un numéro 44, DORS/76-11; DORS/76-12; 46, DORS/76-13. Ils semblent être reliés ensemble, les règlements de dispense de l'Immigration. Est-ce que vous avez des commentaires?



[Text]

**Mr. Eglington:** They are presented not as if to say they are all in order. We had questioned the validity of immigration special relief regulations before, and it is one of those things which really cannot be explored. While no legal explanations can be given, the Immigration Department maintains that they are valid. We have doubted it, so they stand permanently referred . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I hope . . .

**Mr. Robinson:** Are we questioning the validity of these regulations?

**Mr. Eglington:** We have questioned in the past the validity of them.

**Mr. Robinson:** I know we have in the past, but I thought maybe they were taking countenance of our observations. But you are suggesting to us now that . . .

**Mr. Eglington:** Oh, no. They churn these things out.

**Mr. Robinson:** They are not paying any attention to the work of the Statutory Committee at all.

**Mr. Eglington:** They have officially taken the view that it is quite lawful to dispense with the immigration regulations.

**Mr. Robinson:** In other words, they are saying that it is quite lawful to do unlawful things.

**Mr. Eglington:** Well, they say they are not unlawful things. They say that having made the regulations, the Governor in Council has the power to say, even though you do not meet regulation number whatever, you may be given landed immigrant status. These first people were exempted from subsection 27(1).

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Each person whose name appears in Schedule II and then so on, each person referred to. I think the thing came up first when we got some document exempting one Joseph Leblanc.

**Mr. Robinson:** Why do we not just ask them what the authority is for . . .

**Mr. Eglington:** We have already done that, Mr. Robinson.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** These are just extra examples, I think, Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** Why do we not do it again? In each case ask them what the authority is.

**Mr. Eglington:** I wonder if that would not truly amount to harassment. Mr. Black of Immigration can do no more than he has done already.

**Mr. Robinson:** You are suggesting that he can do no wrong.

**Mr. Eglington:** No, I am not suggesting he can do no wrong, but they have taken a position and Mr. Black, as the Instruments Officer, can simply say again what he has said already. He is not making these things; it is the Governor in Council who is making them.

[Interpretation]

**M. Eglington:** La présentation ne laisse pas entendre qu'ils sont en ordre. Nous avons déjà mis en question les règlements de dispense de l'Immigration auparavant, mais c'est l'une de ces choses que l'on ne peut vraiment pas étudier à fond. Le ministère de l'Immigration prétend qu'ils sont valides alors qu'on ne peut fournir aucune explication juridique. Nous en doutons. C'est pourquoi ces règlements sont réservés de façon permanente . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** J'espère . . .

**M. Robinson:** Est-ce que l'on discute de la validité de ces règlements?

**M. Eglington:** Leur validité a déjà été mise en question dans le passé.

**M. Robinson:** Je sais que nous l'avons fait dans le passé, mais je pensais qu'on avait peut-être tenu compte de nos observations. Mais est-ce que vous nous dites que . . .

**M. Eglington:** Oh non. Le ministère passe cela sous silence.

**M. Robinson:** Il ne tient pas compte du travail du comité des règlements.

**M. Eglington:** Sa position officielle est qu'il est légal de ne pas tenir compte des règlements de l'Immigration.

**M. Robinson:** En d'autres mots il dit que c'est légal de faire des choses illégales.

**M. Eglington:** Bien, ce ne sont pas des choses illégales. Le ministère estime que même avec des règlements, le gouverneur en conseil a le pouvoir de dire, que même si une personne ne se conforme pas à un tel règlement, elle peut obtenir le statut d'immigrant reçu. Les premières personnes ont été dispensées de l'article 27(1).

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Les personnes dont les noms apparaissent à l'annexe 2 et ainsi de suite et chaque personne à laquelle on fait allusion. Je crois que l'affaire a été soulevée lorsque nous avons reçu un texte qui exemptait un certain Joseph Leblanc.

**M. Robinson:** Pourquoi ne pas leur demander de quelle autorité, ils . . .

**M. Eglington:** Cela a déjà été fait monsieur Robinson.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je pense que ce sont seulement des exemples de plus, monsieur Robinson.

**M. Robinson:** Pourquoi ne le faisons-nous pas de nouveau? Pour chaque cas, demander en vertu quelle autorité ils agissent.

**M. Eglington:** Je me demande si ce ne serait pas du harcèlement. M. Black de l'Immigration ne peut pas faire plus qu'il n'a fait.

**M. Robinson:** Vous prétendez qu'ils ne peuvent pas se tromper.

**M. Eglington:** Non, je ne prétends pas qu'ils ne peuvent pas se tromper, mais ils ont adopté une position et M. Black à titre d'agent aux textes, peut simplement répéter ce qu'il a déjà dit. Ce n'est pas lui le responsable; c'est le gouverneur en conseil.

[Texte]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I may make the suggestion that we simply write a letter to Mr. Black saying that the Committee has noticed that these further examples of this action which we questioned have now been placed before us and we are still not satisfied with the matter, or something of that sort, merely showing that we have not forgotten about it. We are not saying we will forget all about it; never mind and do not worry. They might say, you did not object to 43, 44 or 45, whatever it is, so presumably you have now succumbed to the force of our arguments.

It might be worthwhile just sending a note saying, we note that these further examples of this power which we have questioned have been placed before us and our objections stand.

**Mr. Robinson:** I think, Mr. Chairman, I have been labouring under a misapprehension. I thought the departments were paying attention to recommendations and suggestions and so on made by this Committee.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Not on this one.

**Mr. Robinson:** If that is not the case, then I think the only thing we can do is to keep mentioning it from time to time.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** On these particular regulations they have been like the deaf adder which stoppeth her ear.

• 1655

**Mr. Eglinton:** There is also the point that the whole thing has been subject to inquiry by the recent committee on immigration which has recommended that a discretionary power be granted. No doubt if these regulations were not made, it is going to work tremendous hardship on the people who presumably for good and sufficient reasons have been allowed in with a waiver of one or more of the requirements.

**Mr. Robinson:** Yes, but why do we not just pass new legislation that covers the situation, and then we do not have to do this continually. This is what I do not understand, it just makes no sense to me at all. We have pointed out the error of their ways, and they have refused to even consider it. I just fail to understand it, and I think we must emphasize very strongly that in our view they are doing something illegal, and what they should do is clean up their act, and they can do that by passing the necessary amending legislation. I am not complaining about what in effect is happening, it is the question that they are not doing it the right way, and with proper authority.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, we have made that point before though, have we not? That is why I say that I think we might perhaps merely draw their attention to the fact these are further examples of something which we have already ...

**Mr. Eglinton:** And we will be reporting to Parliament.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** ... in our letter of so and so, and that we will be reporting to Parliament on it.

**Mr. Eglinton:** Exactly.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Is that satisfactory?

[Interprétation]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je suggère que nous écrivions une lettre à M. Black mentionnant que le Comité a remarqué par ces exemples additionnels que ces agissements se continuent, que nous sommes en train d'étudier cela et que nous ne sommes pas d'accord avec cette question ou quelque chose dans le genre, simplement pour montrer que nous n'oublions rien. Nous ne disons pas que nous allons oublier la question. Il pourrait dire, vous ne vous êtes pas opposés à 43, 44 et 45 quoi que cela puisse contenir, donc nous présumons que vous avez accepté nos arguments.

Cela vaudrait peut-être la peine de leur envoyer une note disant que nous remarquons la récidive et que nous maintenons nos objections.

**M. Robinson:** Monsieur le président, j'avais mal compris la question. Je pensais que le ministère tenait compte des recommandations et des suggestions de ce comité.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Pas celui-ci.

**M. Robinson:** Dans ce cas je pense que la seule chose que nous pouvons faire est de le mentionner de temps à autre.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Pour tout ce qui concerne ces règlements en particulier, ils ont fait la sourde oreille de celui qui ne veut entendre.

**M. Eglinton:** C'est un fait que cette question a fait récemment l'objet d'une enquête par le Comité de l'immigration qui a recommandé qu'un pouvoir discrétionnaire soit accordé. Il n'y a pas de doute que si ces règlements n'étaient pas adoptés, bien des gens qui, pour des raisons présumées bonnes et suffisantes, ont reçu l'autorisation grâce à l'abandon d'une ou plusieurs exigences éprouveraient d'énormes difficultés.

**M. Robinson:** Oui, mais pourquoi ne pas adopter tout simplement une loi s'appliquant à cette situation, nous n'avons pas continuellement des cas comme celui-ci. Je ne comprends pas; à mon avis, cela n'a pas de sens. Nous avons souligné les lacunes dans leurs méthodes, et ils ont même refusé de les examiner. Je ne comprends pas du tout, mais je crois qu'il faut insister fortement sur ce point: à notre avis ce qu'ils font est illégal. La loi doit être épurée; il suffit pour cela d'adopter les amendements nécessaires. Je ne me plains pas de la situation, mais plutôt du fait qu'ils n'agissent pas de la bonne façon, ils ne sont pas vraiment autorisés.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous l'avons déjà dit, n'est-ce pas? C'est pourquoi, à mon avis, il vaudrait mieux peut-être porter simplement à leur attention ces autres exemples d'une situation qui déjà ...

**M. Eglinton:** Ils nous feront rapport au Parlement.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** ... dans notre lettre à Untel, à telle date, etc.— et que nous ferons rapport au Parlement.

**M. Eglinton:** Exactement.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Est-ce que ça vous va?



[Text]

**Mr. Robinson:** And the letter that you suggested will be included, there will be a letter written as you have suggested, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well I take it this is the will of the Committee, or is there some objection to that?

**Senator Lafond:** Well that is a point indeed, but without mentioning it in the letter itself, but maybe through my mentioning it for the record it could be hinted to them that they could give us some assurances that these points are being taken into serious consideration and the redrafting of the entire immigration legislation which they have in the mills...

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It should be.

**Senator Lafond:** ... it might soothe our feelings a little bit.

**Mr. Eglington:** We have a lot of outstanding matters with immigration. We have questioned a lot of the discretions which they have given their officers in the regulations, and I suppose to that extent relations in a sense between the Committee and the Department of Immigration are none too good, but we can certainly point out to them, and prod and that sort of thing. But in the end, of course, it is a decision of the Minister as to whether he is going to cause the legislation to be drafted in this fashion.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, I see no harm in drawing to the attention of the department the various points raised here, and it seems to be the will of the Committee that a letter of this sort should do it. Is that correct? Then we can pass on to the next lot here: SOR/75-184—London Airport Zoning Regulations. There is no comment here, but perhaps someone wishes to make a comment.

**Mr. Eglington:** With these is a requirement with all the airport zoning regulations be published in appropriate local newspapers after they are made. I have a report from Mrs. Temple that these regulations have been properly advertised giving the dates and the places of publication.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Should that be included in the preamble, do you think?

**Mr. Eglington:** No, it is a subsequent matter, the advertising is to come after the regulation is made, not before.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh, yes. So this is all right then. I mean unobjectionable.

The next is SOR/75-607—National Harbours Board Act. No comment.

Then, SOR/75-608—Public Service Employment Act,—Special Appointment Regulations Number 3.

**Mr. Eglington:** That is a valid dispensation.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** SOR/75-621—Public Service Employment Act Special Appointment Regulation Number 4, and SOR/75-622—Public Service Employment Act Special Employment Regulation Number 5

[Interpretation]

**M. Robinson:** La lettre que vous avez proposée sera annexée; et on rédigera une lettre écrite comme vous l'avez dit, monsieur le président.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Si j'ai bien compris, c'est ce que le Comité désire, avez-vous une objection?

**Le sénateur Lafond:** C'est un bon point. Sans le mentionner dans la lettre, j'aimerais quand même que ce soit consigné au procès-verbal, nous pourrions leur laisser entendre qu'ils pourraient nous garantir que cette situation sera prise en considération et que le nouveau texte de la loi sur l'immigration, qui est sur le métier...

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ce devrait être ainsi.

**Le sénateur Lafond:** ... cela pourrait nous calmer un peu.

**M. Eglington:** Nous avons beaucoup d'autres questions en souffrance concernant l'immigration. Nous avons contesté un grand nombre de pouvoirs discrétionnaires accordés à leurs agents de par les règlements. Je suppose que les rapports entre le Comité et le ministère de l'Immigration ne sont pas très bons, mais nous pouvons quand même souligner cette situation, faire enquête par exemple. Il n'en reste pas moins finalement qu'il s'agit d'une décision que le ministre doit prendre; orienter le texte de la loi en ce sens.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il n'y a pas de mal à attirer l'attention du Ministère sur les diverses questions soulignées ici, et les membres du Comité semblent d'accord sur la nécessité d'une telle lettre, n'est-ce-pas? Passons donc à l'autre lot de documents. DORS/75-184—Règlements de zonage de l'aéroport de London. Il n'y a pas de commentaire, mais quelqu'un veut peut-être en faire.

**M. Eglington:** Ce règlement exige que tous les règlements de zonage d'aéroport soient publiés dans la Presse locale. J'ai un rapport de M<sup>me</sup> Temple portant que ces règlements ont été publiés, avec dates et lieux de publication.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Croyez-vous que ce soit nécessaire de l'inclure dans le préambule?

**M. Eglington:** Non, c'est une question subséquente, la publicité doit venir après le règlement, et non pas avant.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui, par conséquent tout est bien. Je veux dire, on ne peut pas s'y opposer.

Le prochain document DORS/75-607—Loi sur le Conseil de sports nationaux. Il n'y a pas de commentaire.

Ensuite, DORS/75-608—Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, règlement portant affectation spéciale n° 3.

**M. Eglington:** Il s'agit d'une dispense valide.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** DORS/75-621—Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, règlement n° 4 portant affectation spéciale et DORS/75-622—Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, règlement n° 5 portant affectation spéciale.

[Texte]

Nothing to report there.

SOR/75-612—Aeronautics Act—Air Services Fees Regulations, amendment; SOR/75-613—Agricultural Products Marketing Act—Prince Edward Island Tobacco Order; SOR/75-619—National Housing Act—National Housing Loan Regulations, amendment; SOR/75-623—Radio Act—Radio Noise Limits Order, revocation.

**Mr. Eglington:** That one is just about a collector's item, I think.

• 1700

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes, signed by Mr. Juneau when he was Minister of Communications during his brief reign. SOR/75-624, An Act to Amend the Immigration Appeal Board Act, proclamation repealing subsection 2(2) of the Act.

**Mr. Robinson:** I have always wondered—I am sorry—just to go back to that one on the Radio Noise Limits Order Revocation, I wondered how a Minister could have the power of a Minister without actually being elected and having everything made retroactive.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Being elected has nothing to do with his capacity as a Minister. After all, we had in the case of General McNaughton, the case of a Minister who held office for nine months and failed in two successive attempts to get elected. In the province of Prince Edward Island, they once had an Attorney General who held office for the full period of the legislature, five years, and he never even tried to get elected. But he was Attorney General and it did not affect his legal status at all, I think I am correct in saying.

**Mr. Robinson:** In other words, what you are saying is, in theory the Prime Minister could appoint every member of the Cabinet and whether they were elected or not does not make any difference.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Not to their legal capacity, no.

**Mr. Eglington:** The Crown can summon.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Over and over again, people have been taken into the Cabinet from outside; sometimes they are people who have never sat in Parliament at all; sometimes they are people who had been there before. There are well over 60 instances of this. In most cases, they succeeded in getting elected fairly soon, but during the period before they got elected they were in full enjoyment of their powers as ministers.

**Mr. Robinson:** I always thought the way it was done was when they could not get elected for various reasons they were appointed to the Senate and then they could call them back.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** No, I do not think that has happened actually. They could do it.

**Mr. Robinson:** The strange thing would be that there would be nobody there in question period because there would be nobody sitting in the House on the front bench.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Quite. This was the position of General McNaughton, except that the House by special resolution allowed him to speak which, of course, you can do with anyone. They allowed British Prime Ministers to go and speak. The classical case that I know of in any part of the Commonwealth for a Minister holding office without having a seat in Parliament was

[Interprétation]

Il n'y a rien à rapporter.

DORS/75-612—Loi sur l'aéronautique, règlement sur les taxes des services aéronautiques, modification; DORS/75-613—Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, décret relatif au tabac de l'Île-du-Prince-Édouard; DORS/75-619, Loi nationale sur l'habitation, règlements nationaux visant les prêts pour l'habitation, modification; DORS/75-623—Loi sur la radio, ordonnance sur les limites des bruits radioélectriques, abrogation;

**M. Eglington:** Ce sera vraiment un article de collection.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui, il est signé par M. Juneau, qui fut pendant son court règne ministre des Communications. DORS/75-624, Loi modifiant la Loi sur la Commission d'appel de l'Immigration, proclamation abrogeant le paragraphe 2(2) de la loi.

**M. Robinson:** Je me suis toujours demandé, excusez-moi, mais j'aimerais revenir à l'ordonnance sur les limites des bruits radioélectriques, comment un ministre pouvait détenir des pouvoirs de ministre sans avoir vraiment été élu et demander que l'application du document soit rétroactive.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Le fait d'être élu n'a rien à voir à sa qualité de ministre. Après tout, nous avons eu le cas du général McNaughton, ministre qui a été en fonction pendant neuf mois et qui n'a pas réussi au cours de deux élections à être élu. Dans la province de l'Île-du-Prince-Édouard, on a déjà eu un vérificateur général en fonction pour toute la période de la législature; cinq ans, il a ensuite essayé de se faire élire. Mais il était vérificateur général et cette situation n'affectait pas du tout son statut légal; je crois avoir raison.

**M. Robinson:** Autrement dit, en théorie, le premier ministre peut nommer tous les membres de son cabinet; et qu'ils soient élus ou non ne fait pas de différence.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Pas pour leur statut légal, non.

**M. Eglington:** La Couronne peut convoquer.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** A bien des reprises, des personnes de l'extérieur ont été nommées au cabinet; parfois elles n'avaient jamais siégé au Parlement, d'autres fois elles avaient déjà siégé. Je pense qu'il y a 60 cas de ce genre. Dans la plupart, les personnes ont réussi à se faire élire assez tôt, mais pendant la période précédant leur élection, elles avaient tous les pouvoirs accordés à un ministre.

**M. Robinson:** J'ai toujours cru que lorsqu'elles ne pouvaient pas être élues, pour diverses raisons, elles étaient nommées au Sénat et on pouvait ensuite les rappeler.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Non, je ne crois pas que cela se soit vraiment passé. Cela pourrait se faire.

**M. Robinson:** Ce qui est étrange, c'est qu'on puisse poser des questions à la Chambre lorsqu'il n'y a personne qui occupe le siège du ministre aux Communes.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est exact. Ce fut le cas du général McNaughton, sauf que la Chambre, par une résolution spéciale, lui a permis de prendre la parole, ce qui peut se faire de toute façon. On permettrait également au premier ministre britannique de se lever pour parler. Le cas classique, à ma connaissance, dans un pays du Commonwealth, d'un ministre en poste sans siège au Parle-



[Text]

that of Mr. C. F. G. Masterman in the United Kingdom, February, 1913-1914, I think, almost exactly one year. I have forgotten the exact date: February 11 to February 2, something of the sort. Under the law in those days the minute he took office as Chancellor of the Duchy of Lancaster he lost his seat automatically. He then tried either twice or three times to get elected in a byelection, failed, and at the end of a year wrote Mr. Asquith, the Prime Minister and said he thought now his usefulness as a Minister was gone. But throughout that period, to the best of my belief, he was in the full enjoyment of whatever legal powers the Chancellor of the Duchy of Lancaster possessed, even though he had twice failed of re-election. I speak subject to correction by either Counsel or by Mr. Robinson, who is a distinguished counsel himself, but I think this was the constitutional position.

**Mr. Eglington:** Mr. Patrick Gordon Walker, who was foreign secretary in Mr. Wilson's first administration, was appointed although he had been defeated at the general election and failed twice to be re-elected in byelections and then resigned.

**Mr. Robinson:** We have received a good lesson.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I think the meeting is now adjourned.

[Interpretation]

ment, est celui de M. C. F. D. Masterman du Royaume-Uni, je crois en février 1913-1914, soit presque un an exactement. J'ai oublié la date exacte, le 11 février ou le 2 février, quelque chose du genre. En vertu de la loi de l'époque, dès qu'il assumait le poste de chancelier du duché de Lancaster, il perdait automatiquement son siège. Il essaya ensuite à deux ou trois reprises de se faire élire dans une élection partielle, mais il ne réussit pas et, à la fin de l'année, il écrivait à M. Asquith, le premier ministre, lui disant qu'il ne se sentait pas utile comme ministre. Pendant toute cette période, je crois, qu'il avait tous les pouvoirs légaux de chancelier du duché de Lancaster, même s'il avait été défait à deux ou trois reprises dans une élection partielle. Vous pouvez me corriger, monsieur le conseiller ou monsieur Robinson, vous qui être également un avocat distingué, mais je crois que c'était la position constitutionnelle.

**M. Eglington:** M. Patrick Gordon Walker, qui était secrétaire aux Affaires étrangères au cours de la première administration de M. Wilson, fut nommé, bien qu'il avait été défait aux élections générales et défait à deux reprises aux élections partielles. Il décida donc de se retirer.

**M. Robinson:** Voilà une bonne leçon.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je crois que la séance est maintenant levée.

**Issue No. 66**

**Tuesday, April 6, 1976**

**Joint Chairmen:**

**Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Robert McCleave, M.P.**

**Fascicule n° 66**

**Le mardi 6 avril 1976**

**Coprésidents:**

**Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Robert McCleave, député**

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité mixte permanent des*

# **Regulations and other Statutory Instruments**

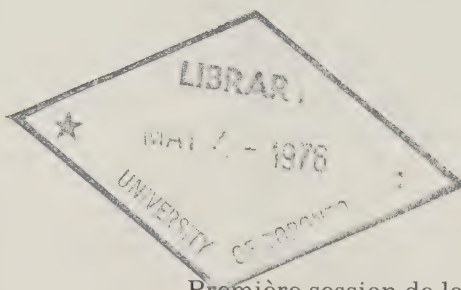
# **Règlements et autres textes réglementaires**

**RESPECTING:**

Subject-matter of Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning the public business; Guidelines for Motions for the Production of Papers; the Official Secrets Act, the Federal Court Act, the Statistics Act, Prerogative Writs, and other laws which are related to the question of freedom of information and the protection of privacy; automatic data processing in the above context, with due protection for privacy of persons.

**CONCERNANT:**

L'objet du Bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques; l'exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents; la Loi sur les secrets officiels, la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la statistique, les brefs de prérogative et les autres lois qui sont reliées à la question de la liberté de l'information et à la protection de la vie privée; le traitement automatique de l'information, compte tenu du contexte mentionné ci-dessus et d'une protection adéquate de la vie privée des personnes.



**First Session**

**Thirtieth Parliament, 1974-75-76**

**Première session de la**

**trentième législature, 1974-1975-1976**



STANDING JOINT COMMITTEE ON  
REGULATIONS AND OTHER  
STATUTORY INSTRUMENTS

*Joint Chairmen:*

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

*Vice-Chairman:*

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

*Representing the Senate:*

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

*Representing the House of Commons:*

Messrs.

Baker ( <i>Gander- Twillingate</i> )	Balfour Béchar
Baldwin	Blais

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES  
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES  
RÉGLEMENTAIRES

*Coprésidents:*

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

*Vice-président:*

M. Kenneth Robinson, député

*Représentant le Sénat:*

Les sénateurs:

Riel	Yuzyk—(8)
Riley	

*Représentant la Chambre des communes:*

Messieurs

Brewin	Leblanc
Hnatyshyn	( <i>Laurier</i> )
Laprise	Reid—(12)

(Quorum 7)

*Les cogreffiers du Comité*

Michael A. Measures

Denis Bouffard

*Joint Clerks of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 6, 1976  
(69)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 8:34 o'clock p.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Forsey, Godfrey, and Lafond.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Baldwin, Blais, Hnatyshyn and McCleave.

*In attendance:* Messrs. H. Finsten and D. Johansen, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 12, 1976, relating to: the subject-matter of Bill C-225 (Mr. Baldwin), an Act respecting the right of the public to information concerning the public business; Guidelines for Motions for the Production of Papers tabled December 19, 1974, by the President of the Privy Council; the Official Secrets Act, the Federal Court Act, the Statistics Act, Prerogative Writs, and other laws which are related to the question of freedom of information and the protection of privacy; automatic data processing in the above context, with due protection for privacy of persons. (See *Minutes of Proceedings*, Tuesday, March 16, 1976, Issue No. 61).

The Committee resumed consideration of written replies from Ministers, in response to letters from the Joint Chairmen, related to matters raised in the evidence of the Committee's meeting on Thursday, December 4, 1975, Issue No. 52, at which Mr. Robert Cooper of the CBC TV program "Ombudsman" was the witness.

*It was agreed,*—That the Joint Chairmen correspond further with: the Solicitor General; the Minister of Supply and Services and Mr. Robert Cooper; the Minister of Agriculture subject to a prior study and report by Counsel to the Committee.

*Ordered,*—That the following be printed as an appendix to today's Minutes of Proceedings and Evidence:

The Right to Information: General Criteria for Exclusion (See Appendix "RSI-31").

The Joint Chairmen authorized that letters received from the Solicitor General, the Minister of Supply and Services, the Minister of Agriculture and the Minister of Regional Economic Expansion, be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

At 9:41 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 6 AVRIL 1976  
(69)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 20 h 34 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Robert McCleave (coprésidents).

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey et Lafond.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Baldwin, Blais, Hnatyshyn et McCleave.

*Aussi présents:* MM. H. Finsten et D. Johansen, Conseillers du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de l'ordre de renvoi du jeudi 12 février 1976 portant sur: L'objet du Bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques; l'exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents; la Loi sur les secrets officiels, la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la statistique, les brefs de prérogative et les autres lois qui sont reliées à la question de la liberté de l'information et à la protection de la vie privée; le traitement automatique de l'information, compte tenu du contexte mentionné ci-dessus et d'une protection adéquate de la vie privée des personnes. (Voir *procès-verbal* du mardi 16 mars 1976, fascicule n° 61).

Le Comité poursuit l'étude des réponses écrites de ministres en réponse à des lettres des coprésidents concernant les questions soulevées au cours de la séance du Comité du jeudi 4 décembre 1975, fascicule n° 52, au cours de laquelle M. Robert Cooper de l'émission télévisée de Radio-Canada «Ombudsman» était le témoin.

*Il est convenu,*—Que les coprésidents correspondent de nouveau avec: le solliciteur général; le ministre des Approvisionnements et Services et M. Robert Cooper; le ministre de l'Agriculture, sous réserve d'étude et de rapport préliminaires par les conseillers du Comité.

*Il est ordonné,*—Que le document suivant soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour:

Le droit à l'information: Critères généraux (Voir *appendice* «RSI-31»).

Les coprésidents autorisent que les lettres du solliciteur général, du ministre des Approvisionnements et Services, du ministre de l'Agriculture et du ministre de l'Expansion économique régionale soient jointes *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 21 h 41, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du Président.

*Le cogreffier du Comité*

Michael A. Measures

*Joint Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, April 6, 1976

• 2032

[Text]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Order, please. We have a quorum sufficient for our business this evening. Before we start, Senator Forsey, may I introduce two gentlemen to the senators and members here. I would ask them to take the seats beside Mr. Baldwin. We will be seeing quite a bit of these gentlemen. They are Messrs. Finsten and Johansen of the research staff of the Parliamentary Library. They are now hard at work, and one of the things...

**An hon. Member:** Of course, I can guess.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Finsten has a beard and Johansen does not.

At the request of Senator Forsey and me, they have started to put together information for us. The first one is the right to information, general criteria for exclusion. It is simply a good over-all listing, using the Canadian Privy Council guidelines, the Baldwin Bill, the proposed Australian legislation, the United States Freedom of Information Act, and the Swedish experience. I think that covers it all pretty well, and it is set forth in a rather handy two-and-a-half-page document which will be circulated to you now.

I would suggest that members perhaps would think of specific areas that our friends could deal with. There is no point in everybody's having an Easter recess. If we are going to have one, we might as well leave somebody around working very hard and I cannot think of any better cases. So, if there are any specific points that suggest themselves to the parliamentarians, perhaps reference could be made to those points now or, say, before the end of the meeting.

Senator Godfrey.

**Senator Godfrey:** I was just going to say that really what would be helpful would be some kind of document prepared, showing the actual decisions that we are going to have to make about a freedom of information act. What are the headings that would cause difficulty? Just the first one that comes to mind: do you have a right of appeal, and if so, whom—the courts, an ombudsman or what? This sort of heading, if you are going to get down to it and start thinking.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes, I think we should give them a half dozen things that they can start working on. This is very important, and we are going to be much better getting at it now than starting some day late in May when it starts to "hot up" and doing a poor job for our bosses. So there is that, and maybe the cost system. They have this in the States, a sort of a fee when you are dealing with documents that may be very expensive to prepare.

Mr. Baldwin.

**Mr. Baldwin:** That is right. I think you are starting off with the right one, exclusions. I think that is what we come to first: what areas do we say are outside the jurisdiction of people to seek information, and how do you define them? Then, I think, Senator Godfrey got on the next one, that is, who decides, if there is a dispute between the applicant and the government agency, the government department; who makes the decision? That brings you to the terms of time, the onus of proof, and then, as the

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 6 avril 1976

[Interpretation]

**Le coprésident (M. McCleave):** A l'ordre, s'il vous plaît. Nous avons le quorum voulu pour notre séance de ce soir. Avant de commencer, monsieur le sénateur Forsey, permettez-moi de présenter aux sénateurs et aux députés deux messieurs que je prierai de venir prendre place près de M. Baldwin. Nous verrons souvent MM. Finsten et Johansen, de la recherche de la Bibliothèque du Parlement qui s'appliquent déjà...

**Une voix:** Je le devine.

**Le coprésident (M. McCleave):** M. Finsten est barbu, M. Johansen ne l'est pas.

Ils ont commencé, à la demande du sénateur Forsey et de moi-même, à réunir l'information dont nous avons besoin. Ils se sont attachés au principe général d'exclusion du droit à l'information. Ils ont puisé dans les directives du Conseil privé, le bill présenté par M. Baldwin, la législation proposée en Australie, la Loi sur la liberté de l'information aux États-Unis et la pratique suédoise. Le document, assez exhaustif, est un résumé de deux feuillets et demi qui vous sera distribués.

Les députés voudront peut-être concentrer leur attention sur certains points que nos amis pourront approfondir. Il n'y a aucune raison pour que tout le monde soit en vacances à Pâques, si nous partons, nous ferons bien de voir à ce que le travail se poursuive et je ne puis imaginer de meilleure situation que la nôtre. Si donc les parlementaires pensent à certains points particuliers, c'est le bon moment de le faire, ou vers la fin de la réunion.

Sénateur Godfrey.

**Le sénateur Godfrey:** J'allais dire que ce qui nous serait utile, serait une liste des questions et décisions à prendre concernant la Loi sur la liberté de l'information. Quelles sont les domaines pouvant susciter le plus de difficultés? Par exemple, prévoit-on un droit d'appel et, dans ce cas, d'appel auprès des tribunaux, de l'ombudsman, de qui? Il faudrait avoir une idée des domaines à étudier.

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui, il faudrait donner aux deux chercheurs une demi-douzaine de questions à étudier. C'est très important et mieux vaut s'y mettre tout de suite que d'attendre à la fin de mai quand les choses s'accroissent et qu'on ne peut fournir du bon travail. Et d'un. Il y aurait aussi peut-être le système des coûts. Aux États-Unis, on prévoit un système d'honoraires pour la production de documents qui coûtent très cher à préparer.

Monsieur Baldwin.

**M. Baldwin:** Vous avez un bon point de départ: les exclusions. Dans quels cas n'a-t-on pas le droit de chercher à obtenir l'information. Comment définir ces domaines? Le sénateur Godfrey a touché au second point soit: qui décide, en cas de litige entre le requérant et le service gouvernemental. Est-ce le gouvernement? Cela nous amène à la question du temps, fardeau de la preuve, et des coûts mentionnés par le président. J'aimerais également savoir si vous avez l'intention de publier un index.

[Texte]

Chairman said, the question of costs. I would like to think we would consider also the question of whether or not you have the publication of an index.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** And appoint officers—who is to be the access officer within each agency or division of government? That seems to me perhaps to be the most workable thing there.

• 2035

**Mr. Baldwin:** Reconciling the right of the public to know or the right of people to have their privacy respected—how do you balance that? Or could you balance that? I think those are the things to start with—the broad terms. There are others, but if we can climb those mountains, Senator, we will have the lush green fields ahead of us.

**Senator Godfrey:** Yes. You just sort of sort them out so that there is some kind of an order in which we can, when we get at it, start considering these points one by one.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Does this give you enough to keep you out of mischief over the Easter recess of Parliament?

**Senator Godfrey:** And with references to the evidence under these headings so that we can check back.

**Mr. Hnatyshyn:** What are they going to do after Good Friday?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Prepare themselves for Easter Sunday.

There is another point. Mr. Baldwin has been invited to visit the all-party committee on freedom of information of the British House of Commons, and it is a trip that he cannot make. This is, I think, on April 29. DND accommodation is available. It would mean that whoever went would have to be there for a week. I suppose the trip would cost somewhere in the nature of \$500. There apparently is a DND flight available, if Mr. Baldwin's office in its enthusiasm has not cancelled everything available at that time.

**Mr. Baldwin:** No, it is still open.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I think the Clerk is determining whether this demands a presentation to both Houses, or whether it can be done on the recommendation of the steering committee—if, in fact, we are to send somebody over there to attend this all-party meeting.

The Clerk tells me it has to go through the whole procedure. All right. Well, think about that anyway.

**Mr. Baldwin:** May I supplement what the Chairman said. This all-party committee is composed of some members of Parliament, some people in the medical profession, and a great many other people. They have drafted what they think ought to go in a bill. Mr. Lewis—I forget his first name—who was in Ottawa today, is a member of Parliament and a member of the delegation which was in Ottawa today and which went on to the United States this afternoon; he is chairman of that all-party committee. He told me by telephone yesterday that they had sent a delegation down to see Mr. Roy Jenkins, the Home Secretary, who had intimated that the government was going to bring in legislation, and they have some ideas as to what should be in it.

[Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Et de désigner des fonctionnaires... Qui sera l'agent de liaison avec les services du gouvernement? Ceci me semble la façon la plus pratique de procéder.

**M. Baldwin:** Réconcilier le droit qu'a le public d'être informé et le droit au respect de la vie privée... L'équilibre est-il possible? Ce sont les aspects généraux qui doivent d'abord nous préoccuper. Il y en a d'autres, et si nous pouvons résoudre ces questions ardues, monsieur le sénateur, nous aurons tranché le nœud gordien.

**Le sénateur Godfrey:** Oui, les cerner et établir un ordre qui nous permette d'étudier ces questions une à une.

**Le coprésident (M. McCleave):** Est-ce que cela suffira pour vous garder de tout méfait pendant les vacances de Pâques?

**Le sénateur Godfrey:** Avec renvoi à la preuve afin que nous puissions vérifier.

**M. Hnatyshyn:** Qu'est-ce qu'ils feront après le Vendredi saint?

**Le coprésident (M. McCleave):** Ils se prépareront pour fêter le dimanche de Pâques.

Il y a un autre point. M. Baldwin a été invité à rencontrer le comité multipartite pour la liberté de l'information à la Chambre britannique mais il ne peut malheureusement pas répondre à cette invitation. La MDN offre le transport pour cette réunion qui aura lieu le 29 avril je pense; mais il faudrait pouvoir disposer d'une semaine. Le coût du voyage sera d'environ \$500 avec transport dans un avion de la défense, pourvu que le bureau de M. Baldwin, dans son enthousiasme, n'ait pas déjà tout annulé.

**M. Baldwin:** Non, l'offre tient toujours.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je crois que le greffier étudie s'il faut soumettre la question aux deux chambres ou s'il suffit d'une simple recommandation du comité directeur... si, en fait, nous devons déléguer quelqu'un à cette réunion.

Le greffier me dit qu'il faut passer par toute la procédure. Très bien. Pensez-y tout de même.

**M. Baldwin:** Pourrais-je ajouter un mot à ce qu'a dit le président. Ce comité multipartite se compose de députés, de membres de la profession médicale et d'un grand nombre d'autres personnes qui ont rédigé la substance propre à d'un projet de loi. M. Lewis—j'oublie son prénom—qui se trouvait à Ottawa aujourd'hui, est député et membre de la délégation qui se trouvait à Ottawa aujourd'hui et se rendait aux États-Unis cet après-midi; il est président du comité multipartite. Il m'a dit au téléphone hier qu'une délégation avait été envoyée auprès de M. Roy Jenkins, ministre de l'Intérieur, qui avait laissé entendre que le gouvernement devait introduire la législation; on a une idée de ce qu'elle peut contenir.



## [Text]

That is as much as I know. I was invited to go there to speak and I could not go. The Committee should have the chance to send someone.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I know the Senate is going to have its vote tonight; perhaps we will then push immediately to business. People might think about this possible London trip and whether they would regard it as advantageous or not. We can make a decision when we have our Thursday meeting.

The first item, Mr. Co-Chairman, is letter number seven arising out of Mr. Cooper's appearance before us. It concerns what is called the George Gladue case. The reference found in Issue 52, page 14 of our proceedings concerns Mr. Gladue, who objected to the fact that he had been transferred to a maximum-security B.C. penitentiary on suspicion of drug trafficking. He felt this was unjustified and wanted to be transferred back. The letter from Mr. Allmand is printed herewith.

February 17, 1976

Mr. Robert McCleave, M.P.,  
Joint Chairman,  
Standing Joint Committee on  
Regulations and Other Statutory Instruments.

RE: MR. ROBERT COOPER—CBC "OMBUDSMAN"

Dear Mr. McCleave:

This has reference to your letter of December 18, 1975 and attachment thereto in the above regard.

As a result of information provided to me by Miss Inger Hansen, Correctional Investigator, concerning the matter of Mr. George Gladue and the statement of Mr. Robert Cooper to the Standing Committee on Regulations and other Statutory Instruments, it would appear that Mr. Cooper's statement is incomplete and possibly misleading. Miss Hansen provided me with the following information in this regard.

Mr. Gladue's complaint about a transfer came to the attention of the Office of the Correctional Investigator when that Office investigated a group transfer. Mr. Gladue grieved this transfer internally but did not refer his complaint to the Correctional Investigator. Miss Hansen interviewed most of the inmates involved in this transfer, including Mr. Gladue and her findings are reflected in the Second Annual Report of the Correctional Investigator under the subject heading of "Transfers".

Miss Hansen's contact with Mr. Cooper's Office concerning the transfer complaint occurred in the Fall of 1974. On November 22, 1974, a Mrs. Fruman inquired as to whether Mr. Gladue had referred his grievance to the Office of the Correctional Investigator. She was advised that Mr. Gladue had not formally referred his complaint about the transfer to the Office of the Correctional Investigator. Mrs. Fruman's telephone call, however, was actually to seek permission for Mr. Gladue to appear on Mr. Cooper's television show. It was explained to her that Miss Hansen had no authority to grant such permission.

## [Interpretation]

C'est tout ce que j'en sais. On m'a invité à faire un discours mais je ne puis y aller. Le comité devait pouvoir envoyer quelqu'un.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je sais que le Sénat passera au vote ce soir; peut-être pourrions-nous alors entreprendre immédiatement nos travaux. Il faudra réfléchir à ce voyage possible à Londres et considérer quels en seraient les avantages ou les désavantages. Nous pourrions décider à notre séance de jeudi.

Le premier poste à l'ordre du jour, monsieur le coprésident, est la lettre n° 7 résultant du témoignage de M. Cooper. Il s'agit de la cause George Gladue. La référence à M. Gladue se trouve au fascicule 52, à la page 14 de nos procès-verbaux et témoignages. Celui-ci s'opposait au fait qu'il avait été transféré dans un pénitencier à sécurité maximum de la Colombie-Britannique parce qu'il avait été soupçonné de trafic de stupéfiants. Il estimait qu'une telle action était injuste et demandait d'être renvoyé dans son ancienne institution. La lettre de M. Allmand est imprimée et annexée.

Le 17 février 1976

Monsieur Robert McCleave, député  
Coprésident  
Comité mixte permanent des règlements et  
autres textes réglementaires

OBJET: M. ROBERT COOPER—ÉMISSION «OMBUDSMAN» DE RADIO-CANADA

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre datée du 18 décembre 1975 et aux documents qui l'accompagnaient concernant la question mentionnée ci-dessus.

Par suite des renseignements que m'a fournis M<sup>lle</sup> Inger Hansen, enquêteur correctionnel, à propos de M. George Gladue et de la déclaration de M. Robert Cooper devant le Comité permanent des règlements et autres textes réglementaires, il semblerait que les affirmations de M. Cooper sont incomplètes et peut-être trompeuses. A ce propos, M<sup>lle</sup> Hansen m'a fourni les renseignements suivants.

La plainte de M. Gladue à propos d'un transfert a été portée à l'attention du Bureau de l'enquêteur correctionnel à l'époque où ce Bureau étudiait la possibilité d'un transfert de groupe. M. Gladue a contesté ce transfert de façon non officielle mais n'a pas fait part de ses doléances à l'enquêteur correctionnel. M<sup>lle</sup> Hansen s'est entretenue avec la plupart des détenus touchés par ce transfert, y compris M. Gladue, et ses conclusions sont contenues dans le deuxième rapport annuel de l'enquêteur correctionnel sous la rubrique «Transferts».

C'est à l'automne de 1974 que M<sup>lle</sup> Hansen est entrée en contact avec le Bureau de M. Cooper à propos des plaintes concernant ce transfert. Le 22 novembre 1974, M<sup>me</sup> Fruman a tenté de savoir si M. Gladue avait transmis son grief au Bureau de l'enquêteur correctionnel. On lui a répondu que M. Gladue n'avait pas officiellement fait part de ses griefs concernant le transfert au Bureau de l'enquêteur correctionnel. Toutefois, M<sup>me</sup> Fruman a téléphoné en fait pour obtenir la permission que M. Gladue soit présent à l'émission télévisée de M. Cooper. On lui a expliqué que M<sup>lle</sup> Hansen n'avait pas le pouvoir d'accorder cette autorisation.

## [Texte]

The next contact with Mr. Cooper's Office was on January 20, 1975 at which time a Mrs. Johnston repeated Mrs. Fruman's questions, and was advised that the Correctional Investigator's Office did not force its services on anyone. Miss Hansen also repeated to Mrs. Johnston that the question of whether Mr. Gladue appeared on the television show was a matter between the CBC Ombudsman's program and myself. Miss Hansen also gave an extensive explanation of the right of the Canadian Penitentiary Service to determine where an inmate serves his sentence and that the Correctional Investigator would only interfere if it was found that the Administrator acted in bad faith.

The next contact with Mr. Cooper's Office was on January 27, 1975 and concerned a telephone call from Mrs. Fruman. She repeated the same questions again and was told by Miss Hansen that the position of the Correctional Investigator had been previously explained to Mrs. Johnston only a week earlier. Miss Hansen, nevertheless, repeated her responses and specifically stated that she had not received Mr. Gladue's grievance and that she would not force him to grieve through the Office of the Correctional Investigator.

Finally, on November 26, 1975 Mrs. Fruman again telephoned the Office of the Correctional Investigator and spoke with Mr. D. C. Turnbull, Executive Assistant to the Correctional Investigator. She wanted to know if the Correctional Investigator's Office had completed its investigation and requested a copy of their report. She also made inquiries concerning copies of the inmate grievance forms and, on the latter subject, was referred to the Information Services of the Canadian Penitentiary Service. She was further advised that files of the Correctional Investigator are treated as confidential and are not available to anyone outside that Office.

Mrs. Fruman was informed that the investigation of Mr. Gladue's complaint had been completed and that the circumstances of his case and other cases of a similar nature were the subject of comment in the Second Annual Report of the Correctional Investigator; that this report had been passed to myself and probably would be made public in due course. She was informed that a copy of the report would be forwarded to Mr. Gladue.

Needless to say, Miss Hansen and I are concerned that the Standing Committee on Regulations and other Statutory Instruments should be aware of the complete story. In addition, Miss Hansen has indicated that she would be only too willing to appear before the Committee to explain the work of the Correctional Investigator in this particular case.

I believe that it is imperative that the relationships between inmates and the Office of the Correctional Investigator remain confidential and, to treat it otherwise, would erode the relationship between the Correctional Investigator's Office and the inmates. Likewise, the Correctional Investigator's Office has developed a relationship of trust with the Canadian Penitentiary Service, various Police Forces and Provincial Agencies and it is certain that information which is now given to the Correctional Investigator's Office of a highly confidential nature and which is useful for their assessment of the validity of complaints, would not be forthcoming, were the files of the Correctional Investigator to be opened to the scrutiny of the CBC Ombudsman.

## [Interprétation]

C'est le 20 janvier 1975 qu'on communiquait de nouveau avec le Bureau de M. Cooper et à cette date, une M<sup>me</sup> Johnson a posé de nouveau les questions de M<sup>me</sup> Fruman et on lui a répondu que le Bureau de l'enquêteur correctionnel n'imposait ses services à personne. M<sup>lle</sup> Hansen a également répété à M<sup>me</sup> Johnson que la présence de M. Gladue à l'émission de télévision était une question que ceux qui s'occupent de l'émission Ombudsman à Radio-Canada et moi-même devions régler. M<sup>lle</sup> Hansen a également donné des explications détaillées sur le droit du Service canadien des pénitenciers de déterminer l'endroit que l'enquêteur correctionnel n'interviendrait que si l'on découvrait que l'administrateur a agi de mauvaise foi.

Le contact suivant avec le Bureau de M. Cooper a été établi le 27 janvier 1975 par un appel téléphonique de M<sup>me</sup> Fruman. Elle a de nouveau posé les mêmes questions et M<sup>lle</sup> Hansen lui a répondu qu'à peine une semaine auparavant, on avait expliqué à M<sup>me</sup> Johnson la position de l'enquêteur correctionnel. M<sup>lle</sup> Hansen a néanmoins répondu à nouveau aux questions et a bien précisé qu'elle n'avait pas reçu de plainte de la part de M. Gladue et qu'elle ne le forcerait pas à soumettre un grief par l'entremise du Bureau de l'enquêteur correctionnel.

Finalement, le 26 novembre 1975, M<sup>me</sup> Fruman a de nouveau téléphoné au Bureau de l'enquêteur correctionnel et s'est entretenue avec M. D. C. Turnbull, chef de cabinet de l'enquêteur correctionnel. Elle désirait savoir si ce Bureau avait terminé son enquête et a manifesté le désir de recevoir une copie de son rapport. Elle a également posé des questions concernant les copies des formules de grief des détenus et, à ce sujet, on lui a demandé de s'adresser au Service d'information du Service canadien des pénitenciers. On lui a de plus fait savoir que les dossiers de l'enquêteur correctionnel étaient confidentiels et ne pouvaient être consultés par des personnes ne faisant pas partie du bureau.

On a expliqué à M<sup>me</sup> Fruman que l'enquête concernant la plainte de M. Gladue était terminée et qu'on discutait de son cas, de même que d'autres de nature semblable, dans le deuxième rapport annuel de l'enquêteur correctionnel, que ce rapport m'avait été soumis et qu'il serait probablement rendu public en temps et lieu. On l'a informé de plus qu'une copie du rapport serait envoyée à M. Gladue.

Il est inutile de dire que M<sup>lle</sup> Hansen et moi tenons à ce que le Comité permanent des règlements et autres textes réglementaires connaisse l'histoire en entier. De plus, M<sup>lle</sup> Hansen a précisé qu'elle comparaitrait volontiers devant le Comité pour fournir des explications sur les mesures que l'enquêteur correctionnel a prises dans ce cas.

Je crois qu'il est essentiel que les relations entre des détenues et le Bureau de l'enquêteur correctionnel demeurent confidentielles, et que si elles ne l'étaient pas, ces relations se détérioreraient. De la même façon, le Bureau de l'enquêteur correctionnel a établi des relations de confiance avec le Service des pénitenciers, divers corps policiers et des organismes provinciaux et est persuadé que les renseignements confidentiels qui lui parviennent et qui s'avèrent utiles pour déterminer la validité des plaintes, ne lui parviendront plus si l'Ombudsman de Radio-Canada était autorisé à examiner les dossiers de l'enquêteur correctionnel.



[Text]

I trust that the foregoing answers the questions raised in your letter.

Yours very truly,

Warren Allmand,  
Solicitor General of Canada

• 2040

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** The letter does note that Miss Inger Housen would be prepared to come before us to tell us, they say, the complete story. Has anybody any views? Mr. Baldwin.

**Mr. Baldwin:** A very brief one. In many of these letters they get into the question of the rightness or the wrongness of the decision which was made and I do not think I have any business going behind the decision. The government makes the decision and it is their right to make it whether Mr. Gladue should have had any consideration. Whether his complaint was justified or not is not before this Committee; we are not seized of that issue. The letter from Mr. Allmand goes into some detail on the question of what is right and what is wrong about that, as Mr. Allmand does in another letter, but the question is highlighted as Mr. Cooper says in his last two or three sentences:

They have investigated the complaint and said that nothing could be done. They have prepared a report and have advised us that we cannot see the report on Mr. Gladue's complaint.

That is the point. I did not think Mr. Allmand went directly to that; I may be wrong. I thought his letter was making a very good case for saying why Mr. Gladue's request was rejected and that, of course, is his privilege. I did not think he dealt adequately with the refusal of the request for the report.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I think Mr. Baldwin is perfectly correct that they are prepared to send Miss Inger Hansen before us as a witness and undoubtedly she would go into all the things that were there in the report. But the neat question has been avoided and perhaps that is what we should do, go back to Mr. Allmand and be able to refer to the fact that we are more concerned that the day in court is given and that the procedure be properly followed than to try to substitute our opinion here as to something that some other person has been given the job to look at specifically.

**Mr. Baldwin:** That is right.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Shall we follow this up then?

**Senator Godfrey:** We should say something, Mr. Chairman. Mrs. Fruman is informed that the investigation of Mr. Gladue has been completed and the circumstances of the case and other cases of a similar nature were the subject of comment in the Second Annual Report of the Correctional Investigator. This report has been passed to myself and probably will be made public in due course.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right, then. Perhaps I was too hasty; it would be better to find out if indeed this report had gone to Mr. Gladue.

**Senator Godfrey:** Yes, and he says in addition Miss Hansen has indicated that she would be—not only Mrs. Johnston—but she would be willing to appear before the Committee to explain the work of the Correctional Investigator in this particular case, and in fact he did not complain to the Correctional Investigator and said he could not operate it, he...

[Interpretation]

J'espère que ces renseignements répondront aux questions que vous avez posées dans votre lettre.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le Solliciteur général du Canada  
Warren Allmand

**Le coprésident (M. McCleave):** La lettre mentionne que M<sup>me</sup> Inger Hansen serait prête à venir nous raconter l'histoire par le menu. Est-ce que vous avez des opinions à exprimer? Monsieur Baldwin.

**M. Baldwin:** Brièvement, dans nombre de ces lettres on soulève la question de l'équité ou de l'inéquité de la décision qui a été prise et je ne pense pas avoir le droit d'en scruter les dessous. Le gouvernement décide, il en a le droit. Que le cas de M. Gladue doive être étudié, que sa plainte soit ou non justifiée, cela n'est pas de notre ressort; ce n'est pas une question dont nous avons à débattre. La lettre de M. Allmand, comme une autre d'ailleurs, donne des précisions sur ce qui est ou n'est pas équitable, mais les deux ou trois dernières phrases de M. Cooper mettent tout en lumière:

Il y a eu enquête au sujet de la plainte et on affirme qu'il n'y a rien à faire. Un rapport a été préparé mais nous avons été informés que ce rapport concernant la plainte de M. Gladue ne nous sera pas accessible.

C'est là toute la question. Il me semble que M. Allmand ne l'a pas visé directement, mais je puis avoir tort. J'estime que sa lettre expliquait très clairement que la demande de M. Gladue avait été rejetée, et c'est sa prérogative. Toutefois, je trouve son explication insuffisante concernant le refus de communiquer le rapport.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je pense que M. Baldwin a raison de croire qu'on veut nous envoyer M<sup>me</sup> Inger Hansen comme témoin, et nul doute qu'elle mettrait le rapport à nu. Mais le point épineux a été contourné peut-être devrions-nous retourner à M. Allmand avec toutes sortes de références confirmant que nous sommes plus intéressés à voir la cause passer en cour et la procédure ordinaire suivie, que d'y exprimer ici notre opinion sur ce que quelqu'un d'autre est chargé de faire.

**M. Baldwin:** Exactement.

**Le coprésident (M. McCleave):** Devons-nous y donner suite?

**Le sénateur Godfrey:** Nous devrions nous prononcer de quelque façon, monsieur le président. M<sup>me</sup> Fruman sait que l'enquête Gladue est terminée et que les circonstances particulières de ce cas et d'autres cas semblables ont été données dans le deuxième rapport annuel du Service d'enquête correctionnelle. On m'a remis le rapport en question qui sera probablement publié en temps et lieu.

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien. Je suis peut-être trop pressé; il vaudrait mieux savoir d'abord si ce rapport a été envoyé à M. Gladue.

**Le sénateur Godfrey:** Oui, et il dit aussi que M<sup>me</sup> Hansen a indiqué que non seulement elle, mais aussi M<sup>me</sup> Johnston auraient tort de ne pas comparaître devant le Comité pour expliquer en quoi consiste le travail de l'enquêteur correctionnel dans ce cas particulier et, en fait, elle ne s'est pas plainte à l'enquêteur correctionnel et a dit qu'il ne pouvait pas...

## [Texte]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I think also it says here that she was informed that a copy of the report would be forwarded to Mr. Gladue.

**Mr. Baldwin:** I looked briefly through the report; I must say I did not see anything specifically about the Gladue case. The report came to hand just a few days ago and I must say I have not had the opportunity to examine it closely. Probably it might be fairer to have a close examination of that report to see if it does give facts in it which do constitute the basis of the report and if that is the case—I just went through it very hurriedly and I must say I did not see anything there which went into the details which had been requested by Mr. Cooper.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Perhaps we should ask the Solicitor General and Miss Hansen if they would send us a copy of the report specifically marked as to the section that we are dealing with and then after that we will know where to proceed. Fine. I think "By George, we've got it!" in the immortal words of Colonel Pickering.

**An hon. Member:** Are we going to write to the Solicitor General?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** We shall. The next one is No. 8 involving the Minister of Supply and Services, Mr. Goyer, and the reference is in Issue 52 as found at pages 12 and 13. The Consumers Association of Canada has been denied information about product testing done by the Department of Supply and Services such as a rate of list they keep of paint manufacturers in Canada about snowmobile and lifejacket tests done by the Minister of Transport. Well, that is another department; we will get to that in a moment. Then, on page 13, there is also a reference. On September 9, 1975, we wrote to the Department of Supply and Services for test results in paints, rugs and carpeting and, on September 24, 1975, we received the reply that such tests:

...would not be available to the public.

• 2045

No reason was given.

The letter dated March 1, from Mr. Goyer to the Chairman, is printed herewith

Ministre

Supply and Services Canada

March 1, 1976

Mr. Robert McCleave, M. P.,  
Joint Chairman,  
Standing Joint Committee on Regulations  
and other Statutory Instruments.

Dear Mr. McCleave:

With reference to your enquiry of December 18, 1975 regarding Mr. Robert Cooper's comments set out in the Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments, Issue No. 52, I would like to first indicate that product testing may take place under the following two basically quite different circumstances:

## [Interprétation]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il est dit également ici, me semble-t-il, qu'elle devait être informée qu'un exemplaire du rapport serait envoyé à M. Gladue.

**M. Baldwin:** J'ai feuilleté le rapport rapidement et je n'y ai rien vu de particulier concernant la cause Gladue. Je n'ai le rapport que depuis quelques jours et n'ai pu l'examiner de près, ce qui serait sans doute préférable afin de s'assurer si les faits qui ont donné lieu au rapport s'y trouvent, dans ce cas—je n'y ai jeté qu'un coup d'œil et je n'y ai vu aucun détail correspondant à la demande de M. Cooper.

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous devrions peut-être demander au Solliciteur général et à M<sup>me</sup> Hansen de nous envoyer si possible un exemplaire du rapport dans lequel la question qui nous intéresse serait indiquée; nous saurions mieux ensuite comment procéder. Très bien. Encore un peu et je crirais, comme le colonel Pickering: «Enfin, on les tient!»

**Une voix:** Est-ce que nous allons écrire au solliciteur général?

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui. L'article suivant à l'ordre du jour est le n° 8, aux pages 12 et 13, fascicule 52, et qui vise M. Goyer, le ministre des Approvisionnements et Services. L'Association canadienne des consommateurs s'est vue refuser le résultat des analyses des produits effectuées par le ministère des Approvisionnements et Services par rapport aux taux fixés par les fabricants de peinture pour auto-neiges et ceintures de sauvetage. C'est une autre question et nous y viendrons dans un instant. Puis à la page 13. Le 9 septembre 1975, nous avons écrit au ministère des Approvisionnements et Services demandant les résultats des analyses de peintures et essais sur les tapis et carpettes et, le 24 septembre 1975, on nous a répondu que ces résultats:

... ne sont pas accessibles au public.

Sans donner aucune raison.

La lettre du premier mars adressée au président par M. Goyer est imprimée et annexée.

Ministre

Approvisionnements et Services Canada

Le 1<sup>er</sup> mars 1976

M. Robert McCleave  
Coprésident  
Comité mixte permanent des  
règlements et autres textes réglementaires.

Monsieur le coprésident:

En ce qui concerne votre demande de renseignements du 18 décembre 1975 sur les remarques de M. Cooper qui se trouvent dans le fascicule n° 52 des procès-verbaux et témoignages du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, j'aimerais tout d'abord vous dire que la mise à l'épreuve des produits peut avoir lieu dans deux cas bien différents:



*[Text]*

... As a basis for qualification to a standard and inclusion on a Qualified Products List.

... As a basis for individual decision making relative to a specific contract.

I will elaborate by a detailed description of these two types of procedures:

1. Products such as paints are submitted for test by industry for purposes of qualification to specific Canadian Government Specifications Board standards, which are called up in purchase descriptions. The results of such tests are used by the Interdepartmental Qualification Board as the basis for the development of Qualified Products Lists, which are used to facilitate the government procurement process. Follow-up tests are undertaken by the qualification boards on a periodic basis to make sure that the test results remain valid, otherwise the product is removed from the Qualified Products List. It should be stressed that results of such tests, which are of course technical, are not issued to anyone. They are used solely by the Interdepartmental Qualification Boards to determine whether a product should or should not be included in a Qualified Products List. The Qualified Products Lists themselves are restricted to government use at present because they have been developed on that understanding and their proper use requires an understanding of the standards themselves, which are technical documents, and the whole qualification process, which is presently oriented exclusively to government needs.

I and a number of my colleagues have been concerned as to whether Qualified Products Lists could in fact be usefully made available to the public and an interdepartmental committee of officials are now reviewing this whole matter with a view to preparing recommendations regarding the possibility of a change in our policy. You will appreciate that the release of technical information in an indiscriminate fashion to the public could create more problems than it might solve. For instance, there are more than 100 paint standards; unless the enquiry is specific, our response would be confusing rather than helpful. Again, manufacturers must be aware of the use to which test results will be put and the receiver must understand precisely what the inclusion or the omission of a product from a QPL signifies. These are the kinds of issues that are being studied.

2. Products such as carpets, which are not subject to continuing qualification procedures, if tested at all, are tested at a time of tendering and the scope of the tests and the whole process is oriented to assuring that the offer from a particular manufacturer meets the technical requirements of a specific tender. The tests are made against criteria or specifications covering quality and function to meet the definite requirement or need. The results of such tests are therefore only valid for the particular requirement in question and they are not necessarily comprehensive and, of course, there is no mechanism in force similar to the qualification board for paint to undertake comprehensive tests on a regular basis. Hence, this information is not suitable for distribution to anyone once it has served its limited purpose. Such information could, of course, become known to the unsuccessful tenderer but, while relevant to a particular tender, it certainly does not represent a basis on which the public could be informed about a range or products available on the market.

*[Interpretation]*

... Pour voir s'ils répondent aux normes d'homologation et les inclure dans la liste des produits homologués.

... Pour prendre une décision sur un contrat précis.

Je vais vous décrire en détail ces deux genres de procédures:

1. L'industrie fait des expériences sur les produits comme les peintures pour voir s'ils répondent aux normes de l'Office des normes du gouvernement canadien, normes que l'on peut trouver dans les descriptions d'achat. L'Office des normes inter-ministérielles utilise les résultats de ces expériences pour établir les listes de produits homologués qui sont utilisées pour faciliter le processus d'acquisition du gouvernement. Des expériences de surveillance sont effectuées périodiquement par les Offices d'homologation pour s'assurer que leurs résultats restent valables, sinon le produit est retiré de la liste des produits homologués. Il faut souligner que les résultats de ces expériences qui sont, bien sûr, techniques, ne sont fournis à personne. Ils sont utilisés uniquement par les Offices interministériels d'homologation pour déterminer si un produit doit figurer à la liste des produits homologués. Les listes de produits homologués sont elles-mêmes actuellement réservées à l'usage du gouvernement parce qu'elles ont été établies dans cet esprit et que, pour bien les utiliser, il faut bien comprendre les normes elles-mêmes qui sont des documents techniques, ainsi que tout le processus d'homologation dont le but est actuellement de répondre aux besoins du gouvernement seulement.

Un certain nombre de mes collègues et moi-même nous sommes demandés s'il serait utile de publier les listes de produits homologués et un comité interministériel de fonctionnaires étudie actuellement cette question afin de préparer des recommandations sur un changement possible de notre politique. Vous comprendrez que la publication aveugle de renseignements techniques pourrait faire naître plus de problèmes qu'elle n'en résoudrait. Par exemple, il existe plus de 100 normes concernant les peintures; si l'enquête n'est pas précise, notre réponse pourrait semer la confusion au lieu d'être utile. Une fois de plus, les fabricants doivent savoir à quoi servent les résultats des expériences et le destinataire doit comprendre exactement ce que signifie l'inclusion ou l'omission d'un produit dans une liste de produits homologués. Voilà les questions que l'on étudie.

2. Des produits comme les tapis qui ne sont pas soumis à des procédures permanents d'homologation, s'ils sont examinés, ils le sont au moment de l'appel d'offres et les expériences, ainsi que tout le processus, ont pour but de garantir que la soumission d'un fabricant répond aux exigences techniques d'un certain appel d'offres. Les examens sont effectués selon des critères ou des précisions concernant la qualité et les fonctions afin de répondre à des exigences ou des besoins définis. Les résultats de ces examens ne sont, par conséquent, valables que pour les besoins en question et ne sont pas nécessairement généraux, bien sûr, aucun mécanisme semblable à celui de l'Office d'homologation pour les peintures n'est en place pour effectuer régulièrement des expériences générales. C'est pourquoi, il ne convient pas de fournir à quiconque ces renseignements une fois qu'ils ont servi dans un but limité. Ces renseignements pourraient, bien sûr, être fournis au soumissionnaire qui n'a pas eu le contrat mais bien qu'ils concernent un soumissionnaire, ils ne peuvent certainement pas être utilisés comme base d'information

[Texte]

I hope that these answers will indicate to you some of the problems faced by my Department when we receive enquiries from the public. With reference to your enquiry as to why reasons for failure to provide information are not given you will appreciate that in line with parliamentary practice we generally respond only to the specific question being asked and it is not our practice to explain to every enquirer, however casual, the basis of policies which govern our operation, although we are of course happy to do so whenever the enquiry is precise and/or when an explanation is requested. I hope that you will agree with me that these practices are practical and reasonable.

In conclusion, I would like to assure you that I am very sympathetic to meeting the interests of the public whenever we can and, as mentioned above, we are looking into the feasibility of making public Qualified Products Lists developed by Interdepartmental Qualification Boards.

Sincerely,

Jean-Pierre Goyer

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Baldwin, I notice that it seems to have made its mark on you when you were interviewed by the CBC, yesterday. I heard the interview.

**Mr. Baldwin:** Yes, I was questioned in the . . .

**Senator Godfrey:** Pressured.

**Mr. Baldwin:** I see the press is smiling at me.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Politicians, alas, are almost tested on the stage by the press, in this place, at least.

**Mr. Baldwin:** Well, let us say you start off with the fact that Mr. Goyer says that we send our experts out to examine, and make tests of, paint. He said that there was 100 different varieties of paint that they had tested. However, as those paints were used solely in connection with government contracts, buildings and undertakings, he questioned why the public should have access to this. I think that is the same kind of statement which Mr. Robertson made, once, before the Committee, when he was asked about certain documents. He asked why the public should know what our experts have said and that seems to be the same position that Mr. Goyer is taking. And it may be that it is the sort of case that our Counsel, here, may want to look at as being one of the exceptions. If information is gathered for the use of the government, and the construction of buildings of a wide and public nature, does that, then, exclude the right of the public to look at it, particularly when those reasons include the statements that this is highly technical information? I think Mr. Goyer says in his second paragraph on page two:

I and a number of my colleagues have been concerned as to whether Qualified Products Lists could in fact be usefully made available to the public and we are now engaged in reviewing it. You will appreciate that the release of technical information in an indiscriminate fashion to the public could create more problems than it might solve.

[Interprétation]

publique sur un éventail de produits que l'on trouve sur le marché.

J'espère que ces réponses vous montreront certains des problèmes que rencontre mon ministère lorsque le public lui demande des renseignements. En ce qui concerne votre demande sur les raisons pour lesquelles des informations n'ont pas été fournies, vous comprendrez que conformément à la pratique parlementaire nous ne répondons en général qu'aux questions précises et que nous n'avons pas pour habitude d'expliquer à tous ceux qui demandent des renseignements, même occasionnellement, sur quoi ce basent les politiques qui régissent nos opérations bien que nous soyons, bien sûr, heureux de le faire lorsque la demande est précise et (ou) lorsqu'on nous demande une explication. Vous conviendrez avec moi j'espère, que cette politique est pratique et raisonnable.

En conclusion, j'aimerais vous assurer qu'il me tient à cœur de satisfaire les intérêts du public chaque fois que nous le pouvons et, comme je l'ai déjà dit, nous examinons s'il est possible de rendre publiques les listes de produits homologués établies par les Offices interministériels d'homologation.

Je vous prie d'agréer, monsieur le coprésident, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Jean-Pierre Goyer

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Baldwin, votre interview à Radio-Canada semble vous avoir marqué. Je vous ai entendu.

**M. Baldwin:** Oui, j'ai été interrogé . . .

**Senateur Godfrey:** Pressuré.

**M. Baldwin:** Je vois que la presse me lance un sourire.

**Le coprésident (M. McCleave):** La presse, hélas, met les politiciens à l'épreuve, du moins en ces lieux.

**M. Baldwin:** Partons de ce que M. Goyer nous dit d'envoyer nos experts inspecter et analyser la peinture. Il dit qu'une centaine de variétés de peintures sont analysées; mais comme ces peintures ne servent qu'à des contrats du gouvernement, bâtiments et ouvrages, il se demande pourquoi le public aurait accès aux données. Cela ressemble à ce que M. Robertson a déjà déclaré au comité, en réponse à une demande de présentation de documents. Il a demandé pourquoi le public s'intéressait aux déclarations de nos experts et M. Goyer semble adopter la même attitude. C'est ce que notre avocat ici considérera peut-être comme une exception. Faut-il interdire au public de se renseigner parce que l'information doit servir au gouvernement et concerne la construction d'édifices publics? Surtout en donnant comme raison que les renseignements sont trop techniques? M. Goyer dit dans le deuxième paragraphe, à la page 2:

Un certain nombre de mes collègues et moi-même nous sommes demandés s'il serait utile de publier les listes de produits homologués et un comité inter-ministériel de fonctionnaires étudie actuellement cette question afin de préparer des recommandations sur un changement possible de notre politique. Vous comprendrez que la publication aveugle de renseignements techniques pourrait faire naître plus de problèmes qu'elle n'en résoudrait.



[Text]

I have heard, so often, from civil servants, that if you release technical information, that the public does not understand, it would create great problems for us all. I do not buy that.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** The thought came across my mind, Mr. Joint Chairman; how does the Queen choose her brand of Scotch whiskey, or her silverware, or the cut-glass or something? You always see "By appointment to Her Majesty", and the like, so somebody must have carried out some product testing, there, and they are not ashamed to even lend the Royal name to...

**Mr. Baldwin:** What kind of whiskey did Sir John A. drink?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Just any.

**Mr. Baldwin:** You should be giving more of it to the politicians, today.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** And by the way, Counsel, it has been our practice, in our Thursday meetings, when we deal with Statutory Instruments, to invite comments of Counsel. So please feel free to comment since we are, now, very much dependent on what you can do, for us, to get yourself into questions such as this.

**Senator Godfrey:** I think one thing. You said that there 100 different paints. He said, did he not, there were 100 different paint standards that have been used, I gather, for government work? There may be 200 standards for others. They have their own particular standards for government work and, then, they test paints to see whether they qualify, in these particular standards, and that is why it might be confusing to the general public. It might have different standards than ordinary contractors. That is what he is trying to get at.

**Senator Lafond:** And there may very well be a reluctance, on the part of government, as opposed to the Crown, to being put in a position where it appears to recommend products which are in the open market. Where does one draw the line? Is it permissible patronage or is it not?

**Senator Godfrey:** And the government standard might be set for certain peculiar circumstances. You would have to explain, to the public, that this paint may be fine for one use but it may be no good for something else. This, I suppose, is what they are driving at.

• 2050

**Mr. Baldwin:** I know we cannot settle it here. I just feel that there are reasons...

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** He does note in the second page of his letter that the matter is being studied by an interdepartmental committee of officials, with the possibility of changing the policy. It seems to me this might be the one area that we could follow up. It rather seems a shame to me that so much money would be spent evaluating products. I suppose the government is the largest purchaser of many things in this country.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The point that occurs to me, Mr. Co-Chairman, is that Mr. Cooper says "no reason given" and I do not see in this letter—I do not recall when I read it before and I do not see now—anything about that. It just says here are—it gives us the reasons but apparently he was not prepared to give them to the public.

[Interpretation]

J'ai souvent entendu dire aux fonctionnaires que de publier l'information technique qui dépasse le commun des mortels pourrait causer à tous de graves inconvénients. Je n'admets pas cela.

**Le coprésident (M. McCleave):** Voici ce qui me vient à l'idée, monsieur le coprésident: comment la reine choisit-elle sa marque de whisky, ou d'argenterie, ou de crystal ou autre? On voit partout: «Fournisseurs de la Reine» et autres légendes du genre, et il doit donc y avoir eu une analyse du produit puisqu'on ne craint pas de le marquer du sceau royal...

**M. Baldwin:** Quelle était la marque du whisky préféré de Sir John A?

**Le coprésident (M. McCleave):** Il les préférerait toutes.

**M. Baldwin:** Vous devriez en faire ingurgiter davantage aux politiciens d'aujourd'hui.

**Le coprésident (M. McCleave):** A ce propos, monsieur l'avocat, nous avons l'habitude dans nos séances d'étude des textes réglementaires du jeudi, d'inviter l'avocat à se prononcer. Soyez donc libre de vous exprimer puisque nous devons maintenant compter sur vous.

**Senateur Godfrey:** Vous avez parlé d'une certaine de variétés de peintures. N'a-t-on pas dit qu'une certaine de variétés de peintures étaient utilisées par le gouvernement? Il y a peut-être 200 normes. Il peut y avoir des normes gouvernementales et les peintures sont analysées quant à la qualité fixée d'après ces normes, ce qui peut provoquer la confusion chez le profane. Ces normes peuvent être différentes des normes ordinaire des entrepreneurs. Je pense que c'est ce qu'il essaie de nous expliquer.

**Le sénateur Lafond:** Et le gouvernement peut très bien avoir plus de répugnance que la Couronne à se trouver dans une situation où il semblerait recommander des produits qui se vendent sur le marché. Où tracer la ligne de démarcation? Est-ce que ce régime de faveur est acceptable ou non?

**Le sénateur Grodfrey:** Et les normes gouvernementales peuvent dépendre de circonstances particulières. Il faudrait expliquer au public que cette peinture peut très bien convenir à tel usage et non à tel autre. Je suppose que c'est ce que l'on veut faire comprendre.

**M. Baldwin:** Je sais que nous ne pouvons régler cette question ce soir. J'estime simplement que pour certaines raisons...

**Le coprésident (M. McCleave):** Vous remarquerez qu'à la deuxième page de la lettre, l'auteur souligne que la question est à l'étude d'un comité de représentants de divers ministères qui envisage la possibilité de changer la politique. C'est une affaire qu'il faudrait suivre. Il me semble honteux de dépenser tant d'argent à évaluer des produits. En ce sens, d'ailleurs, c'est le gouvernement qui est l'acheteur le plus important des produits canadiens.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur le coprésident, ce qui me frappe, c'est que M. Cooper déclare ne pas avoir donné de raison; je sais que j'ai lu cela quelque part dans sa lettre, mais je ne retrouve pas où. Il semble donc que M. Cooper accepte de nous donner les raisons, mais non de les donner au grand public.

## [Texte]

This underlies the problem that keeps worrying me, that we get statements that members of Parliament can get things but the public if they want to get them must get them through members of Parliament. I have no idea why we need to make two bites of a cherry like that in these cases.

**The Joint Chairman (M. McCleave):** I think at Senator Godfrey's suggestion when we drafted the original letter it was not only—here it is right here—the reasons why.

First, why the information in question was not provided and second, why reasons for not providing the information were not given.

In other words, why could the department not have sent Mr. Cooper's successor the letter they sent us? It gives reasons there. We may or may not consider them adequate but it does give some reason.

Unless Mr. Cooper is leading up up the garden path, no reason was given to him, and I cannot see that there is anything in the reasons given here that would upset Canada's international relations or cause the provinces and the dominion to become embroiled in battle or anything of that sort.

**Mr. Baldwin:** Mr. Chairman, let us assume we have a freedom of information act. You have established a tribunal and Mr. Cooper or some individual wrote to the Minister of supply and Services or the department and said, I would like the product testing you have done with regard to paints or carpets, whatever the case may be. The department would say, no, you cannot have it. If the applicant is not satisfied he then takes it to the tribunal. If you went to the tribunal then this would probably be the defence offered at that time, and maybe the tribunal would say it is acceptable and maybe it is not. This is the problem you are faced with. Your Senate Co-chairman put his finger on it.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** They might very well award costs against the department, even though it won the case, because it has not given the citizen the answer he could have had.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It looks to me like a moderately good answer, frankly, but I cannot see why it should not have been given in the first place. We fish it out of them; we wrinkle it out of them; but they do not give it to the chap who wants it. I cannot see what earthly reason there was for not giving it to him.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Senator, it looks like we are going to be putting together another letter.

**Mr. Blais:** Mr. Chairman, with reference to Mr. Goyer's comments on page 3, in the first paragraph he states:

It is not our practice to explain to every inquirer, however causal, the basis of policies which govern our operations although we are of course happy to do so whenever the inquiry is precise and/or when an explanation is requested. I hope you will agree with me that these practices are practical and reasonable.

## [Interprétation]

Cela met le doigt sur le problème qui me préoccupe: on nous déclare souvent que les députés ont le droit d'obtenir des renseignements que le public ne peut, lui, obtenir sans passer par l'intermédiaire de son député. Pourquoi faut-il toujours couper les cheveux en quatre?

**Le coprésident (M. McCleave):** Comme l'a suggéré le sénateur Godfrey, au moment où nous avons rédigé l'original de cette lettre, il ne s'agit pas simplement de connaître des raisons.

Il s'agit plutôt de savoir pourquoi les renseignements n'ont pas été donnés, et, deuxièmement, pourquoi les raisons pour lesquelles on avait refusé de divulguer ces renseignements n'ont pas été non plus fournies.

En d'autres termes, pourquoi le ministère n'a-t-il pas envoyé au successeur de M. Cooper la lettre qu'il nous a envoyée à nous? Cette lettre précise bien quelles sont les raisons qui ne sont peut-être pas justes, mais qui sont données.

A moins que M. Cooper se moque de nous, il semble que l'on ne lui ait donné aucune explication; par ailleurs, les raisons qui nous sont divulguées, à nous, dans cette lettre ne contiennent rien qui puisse ébranler les relations internationales du Canada ou amener les provinces et le pays tout entier à se lancer dans une bataille.

**M. Baldwin:** Monsieur le président, supposons que nous ayons une loi de liberté de l'information. Supposons également que l'on ait mis sur pied un tribunal, et que M. Cooper ou tout autre citoyen écrive au ministre des Approvisionnements et Services, demandant un échantillon d'un produit ayant servi de test pour des peintures ou des tapis, selon le cas. Supposons également que le ministère réponde que le citoyen ne peut avoir l'échantillon. Si le requérant n'est pas satisfait de la réponse, il peut se présenter devant le tribunal. La lettre que nous avons entre les mains constituerait probablement la défense présentée en Cour et ce serait au tribunal de décider si elle est acceptable ou non. C'est là tout le problème, comme votre coprésident, membre du Sénat, l'a bien souligné.

**Le coprésident (M. McCleave):** Le tribunal exigerait probablement que le ministère fasse les frais de l'affaire, même s'il a gagné sa cause, pour la simple raison qu'il n'a pas donné au citoyen la réponse que ce dernier était en droit d'exiger.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** La réponse me semble, à moi, assez bonne, mais je ne comprends toujours pas pourquoi elle n'a pas été donnée dès le début. Nous, membres du Parlement, arrivons à leur tirer les vers du nez, alors que le citoyen n'obtient jamais de renseignements. Je ne comprends pas pourquoi on a refusé de les lui donner.

**Le coprésident (M. McCleave):** Sénateur, nous devrions leur écrire encore une lettre.

**M. Blais:** Monsieur le président, j'aimerais me reporter aux commentaires de M. Goyer, au bas de la page 2

... nous n'avons pas pour habitude d'expliquer à tous ceux qui demandent des renseignements, même occasionnellement, sur quoi se basent les politiques qui régissent nos opérations bien que nous soyons, bien sûr, heureux de le faire lorsque la demande est précise et (ou) lorsqu'on nous demande une explication. Vous conviendrez avec moi j'espère, que cette politique est pratique et raisonnable.



[Text]

Perhaps the Committee might indicate that there should perhaps be another look at that particular attitude, specifically with reference to the inquiries we have made, and indicate to the Minister that although we understand his particular position, it might alleviate the problems in the future even though an explanation was not requested. An explanation ought to be forthcoming in order to avoid any possible misinterpretation of the reason for the refusal.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** This by the way was another one of those requests for information that went forth on stationery that did not indicate that the information was being asked for the program "Ombudsman". Part of the difficulty is—I suppose a hard pressed government department, they...

**Mr. Blais:** Perhaps as well, Mr. Chairman, there might be some reason for the program "Ombudsman" not wishing to indicate that they were asking the question.

Evidently there has been some concern as expressed especially in the Gladue case where the Solicitor General says on the first page in the second paragraph that

Mr. Cooper's statement is incomplete and possibly misleading.

• 2055

That in effect if there was some indication that the information was requested by the Ombudsman, there might be some question as to what purpose that information was ought to be put to and I am sure that if I were in the Minister's position, I might have some hesitation in providing that information especially in view of some of the statements that have been made by Mr. Cooper and evidently the unfounded nature of his allegations.

**Mr. Hnatyshyn:** What about an opposition member of Parliament, Mr. Chairman?

**Mr. Blais:** Undoubtedly, they, of all members seeking information, ought to be catered to with kid gloves and all information open, because we know that their purpose is only to elicit information.

**Mr. Baldwin:** Mr. Blais has persuaded me to look at this again. It may be that some unknown person requested this and the Minister did not know who it was and thought this information about the quality of the paint might end up in Moscow and be a very serious threat to us.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I was going to suggest that this might be a point where we also ask Mr. Cooper to provide us further information and to send us photostats of the letters that were sent out.

**Mr. Hnatyshyn:** I wonder if the Joint Chairman might just add an extra paragraph and ask them to explain the Lockheed contract as well because we are not able to do it in the House.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I know there is a lot of wisdom at the head of the table, particularly on my right, but I just think I will duck that.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I should be inclined to rule that out of order.

[Interpretation]

Le comité pourrait peut-être faire savoir au ministre que, bien qu'il comprenne sa position, il serait bon qu'il revise son attitude, surtout lorsqu'il s'agit d'enquêtes; en effet, un changement d'attitude aiderait probablement à régler des problèmes éventuels, même dans les cas où l'on n'exige pas d'explication. Il faudrait toujours donner des explications, ce qui empêchent les requérants de mal interpréter les raisons pour lesquelles le ministère refuse de donner des renseignements.

**Le coprésident (M. McCleave):** Soit dit en passant, il s'agit encore une fois d'une demande de renseignements envoyée sur du papier ne précisant aucunement que les renseignements étaient demandés au nom du programme «Ombudsman». Je comprends que si le ministère est très occupé, il puisse...

**M. Blais:** Monsieur le président, les responsables du programme «Ombudsman» avaient peut-être, eux aussi, des raisons de ne pas vouloir donner plus de précisions.

Il semble évident que le cas Gladue soulève également les mêmes inquiétudes, puisque le Solliciteur général déclare au deuxième paragraphe de la première page:

... les affirmations de M. Cooper sont incomplètes et peut-être trompeuses.

Si, effectivement, l'entête de la lettre avait indiqué que les renseignements étaient demandés par l'Ombudsman lui-même, on aurait pu se demander à quelles fins cette information devait servir; si j'étais à la place du ministre, j'hésiterais probablement à fournir ces renseignements, étant donné surtout les déclarations de M. Cooper et ses affirmations gratuites.

**M. Hnatyshyn:** Répondriez-vous à un député de l'opposition, monsieur le président?

**M. Blais:** Sans aucun doute, puisque de tous les députés, ce sont eux qu'il faut traiter avec le plus grand soin et il faut leur fournir tous les renseignements demandés; nous savons pertinemment que leur seul rôle est de mettre en lumière des faits.

**M. Baldwin:** M. Blais vient de me persuader que l'affaire n'est pas terminée. Il se peut très bien que le ministre ne sache pas qui demande l'information et pense que les renseignements en question sur la qualité des peintures puissent éventuellement aboutir à Moscou, ce qui constituerait une grande menace pour le pays, n'est-ce pas?

**Le coprésident (M. McCleave):** J'aimais proposer de demander à M. Cooper de nous fournir de plus amples renseignements à ce sujet et de nous envoyer des photocopies des lettres qu'il a écrites.

**M. Hnatyshyn:** Le coprésident pourrait-il ajouter un paragraphe à sa lettre et demander à M. Cooper de nous expliquer la nature du contrat Lockheed, puisqu'il est impossible d'obtenir ces détails en Chambre.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je sais très bien que mon coprésident fait toujours preuve d'une grande sagesse, mais...

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Cette remarque me paraît irrecevable.

## [Texte]

**Senator Godfrey:** In a non-partisan way, of course.

**Mr. Hnatyshyn:** I am being jocular.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Next we go to the Minister of Agriculture. This arises out of evidence at page 12 and 13 of the same issue, number 52. Mr. Cooper told us,

Secrecy in the area of food inspection is hazardous to the consumer. At all levels of government inspection reports are held to be confidential. This past week we contacted the meat inspection division of Agriculture Canada for access to government inspection reports on meat plants. We were refused. We were told that the reports were not open to the public since most inspections are done at the request of the plants and it would be unfair to the plants to release the reports. Reports in Canadian meat plants involved in the export trade cannot be made public because they involve inspection by other governments, including the United States and the European Common Market.

Mr. Whelan's reply of March 12 to the Joint Chairman is printed herewith.

March 12, 1976

Mr. Robert McCleave, M.P.,  
Joint Chairman,  
Standing Joint Committee on Regulations  
and other Statutory Instruments

Dear Mr. McCleave:

This has reference to your letter dated December 18, 1975, concerning information from Government Departments and Agencies.

Reference was made to the possibility of having access to Inspection Reports originating in Federal Registered Establishments operating under the Canada Meat Inspection Act and Regulations.

In order for an abattoir or processing plant to engage in the export of meat and meat food products, which includes shipment from one province to another as well as out of Canada, it is necessary for them to be registered under the Meat Inspection Act of Canada administered by the Health of Animals Branch of Agriculture Canada. Such registration must be applied for in writing and in order to be granted Federal Meat Inspection Services, plants have to meet, and be operated in accordance with, stringent standards which are recognized internationally.

The Federal Meat Inspection Service maintains full-time resident Inspectors in Registered Establishments to ensure that basic sanitary requirements and meat inspection procedures are met at all times. Non-compliance with these requirements results in the withdrawal of Inspection Services. Reports prepared by the Inspector in Charge on the sanitary operations of the plant are to provide the basis of discussions with the plant management on the plant operation and are technical in nature dealing not only with the physical condition of the facilities but also with the type of operations and technology used in processing operations.

## [Interprétation]

**Le sénateur Godfrey:** Elle n'est pas partisane, bien sûr.

**M. Hnatyshyn:** Ce n'était qu'une question sans fondement!

**Le coprésident (M. McCleave):** Passons maintenant à la lettre du ministre de l'Agriculture. Les remarques de M. Cooper sont mentionnées dans les procès-verbaux du numéro 52, à la page 12. M. Cooper déclare ceci:

Ils ont gardé le secret dans le domaine de l'inspection alimentaire qui présente un danger pour le consommateur. A tous les niveaux gouvernementaux, les rapports d'inspection sont gardés confidentiels. La semaine dernière nous nous sommes mis en rapport avec la Division de l'inspection des viandes du ministère de l'Agriculture afin de pouvoir consulter les rapports d'inspection gouvernementaux sur les abattoirs et usines d'équarrissage et on nous les a refusés. On nous a indiqué que les rapports n'étaient pas à la disposition du public du fait que la plupart des inspections dans ce domaine avaient été faites à la suite de demandes des usines et le fait de fournir les rapports serait injuste pour elles. Au Canada, les rapports sur les installations traitant des viandes pour l'exportation ne peuvent être divulgués au public car ils incluent les inspections faites par d'autres gouvernements, y compris ceux des États-Unis et du Marché commun.

Et voici la réponse de M. Whelan au coprésident, datée du 12 mars.

Le 12 mars 1976

Monsieur Robert McCleave, député,  
Coprésident,  
Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires,  
Monsieur,

Je vous adresse la présente, en réponse à votre lettre du 18 décembre 1975, concernant l'information émanant des organismes et ministères du gouvernement.

Le problème était de savoir s'il était possible d'avoir accès aux rapports d'inspection sur des établissements enregistrés au gouvernement fédéral, exploités en vertu de la loi et des règlements canadiens sur l'inspection des viandes.

Pour qu'un abattoir ou une usine de transformation puisse exporter de la viande et des produits alimentaires à base de viande, à d'autres provinces ou d'autres pays, ils doivent être enregistrés, aux termes de la loi canadienne sur l'inspection des viandes, dont la mise en application incombe à la Direction de l'Hygiène vétérinaire, du ministère de l'Agriculture. Il est possible de demander cet enregistrement par écrit, et pour obtenir les services fédéraux de l'inspection des viandes, les usines doivent se conformer, dans leurs installations et leurs activités, à des normes très strictes, acceptées internationalement.

Le service fédéral d'inspection des viandes assigne des inspecteurs résidents à plein temps aux établissements enregistrés, pour que les exigences sanitaires de base, et les procédures d'inspection des viandes soient observées d'une manière permanente. Le fait de ne pas se conformer à ces exigences entraîne pour l'établissement la perte du service d'inspection. Les rapports préparés par l'inspecteur chargé des activités sanitaires de l'usine, fournissent une base de discussion avec la direction de l'usine sur les activités de cette dernière; ils sont de nature technique et traitent non seulement des conditions matérielles des installations mais



[Text]

As such, reports would be prone to misinterpretation by parties not familiar with individual plants or the nature of the procedures carried out which could result in the firm being subjected to unjustified commercial pressures in the public arena. In addition some processes and procedures are regarded by the plant management as confidential and to make public reports dealing with these would be considered by them as a breach of confidence. The preparation of reports omitting references to such procedures in order that they could be made public would seriously limit the value of these reports. There would also be a tendency on the part of the public to make comparisons between plants which would not be well founded due to variances in operations and the fact that all reports were not prepared by the same individual.

Information of a general nature is available on request. Requests should be received in writing as oral ones are not accepted when dealing with problems of a specific nature. With regard to questions in connection with complaints or problems relating to individual plants, we are more than prepared to investigate, review and report on the matter as the case may be.

Yours sincerely,

Eugene Whelan,  
Minister of Agriculture.

**Mr. Baldwin:** There is one thing Mr. Whelan said, Mr. Chairman. He suggested that the information was obtained on a confidential basis. If that is the case then, I think, quite obviously that would settle it. If this information is obtained from the plant by the inspectors on the basis of confidentiality, then I think that has to be respected. We might, as a matter of fact, just look at some other part, not in this Committee, as to whether it should be on a confidential basis or not. I would like to find that out and I would also like to find out this: on page two, Mr. Whelan says in his letter at the bottom of the paragraph and continued on that page,

There would also be a tendency on the part of the public to make comparisons between plants, which would not be well founded due to variances in operations and the fact that all reports are not prepared by the same individual.

This is rather a challenging statement and I am wondering if we could ask for some further elucidation on that as well.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I notice he says,

Some processes and procedures are regarded by the plant management as confidential.

He does not say all, but...

**Mr. Baldwin:** You know, it would be interesting to know how or what is the practice. Are we looking at confidentiality as one of the bases for excluding documents from disclosure? This might be of some interest to us when we come to that if there is good and valid reason for it. Why is it done? What kind of information is kept out? On whose instructions is it kept confidential?

[Interpretation]

aussi des méthodes et techniques utilisées pour les diverses transformations. Ces rapports pourraient donc être mal interprétés par des personnes qui ne connaîtraient pas les usines intéressées ou la nature des procédés et l'entreprise pourrait se voir injustement soumise à des pressions d'ordre commercial si ces questions étaient connues du public. De plus, la direction de l'usine estime que certains procédés sont de nature confidentielle et pourrait nous taxer d'abus de confiance si des rapports les concernant étaient rendus publics. Des rapports qui omettraient de mentionner ce genre de procédés, afin de pouvoir être publiés, n'auraient qu'une valeur fort limitée. De plus, le public aurait tendance à établir des comparaisons entre des usines qui ne seraient pas fondées étant donné la diversité des procédés et, le fait que tous les rapports n'auraient pas été établis par la même personne.

Il est possible d'obtenir des renseignements d'ordre général en faisant une demande écrite; nous ne pouvons accepter les demandes orales lorsqu'il s'agit de problèmes précis. Quant aux questions se rapportant à des plaintes ou à des problèmes intéressant à des usines particulières, nous sommes tout disposés à faire les enquêtes, études et rapports nécessaires, s'il y a lieu.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Ministre de l'Agriculture,  
Eugène Whelan

**M. Baldwin:** Monsieur le président, M. Whelan déclare que l'information est obtenue auprès des usines, à condition qu'elle reste confidentielle. Si c'est vrai, alors il est inutile de poursuivre l'affaire. Si les renseignements sont obtenus par les inspecteurs auprès des administrateurs de l'usine à condition que les renseignements demeurent confidentiels, il faut que cette entente soit respectée. Nous pourrions toutefois, au cours d'un autre comité, nous demander si ces renseignements doivent être confidentiels ou non, ce qui serait intéressant. Mais j'aimerais également souligner qu'au haut de la page 2 de sa lettre, M. Whelan déclare ceci:

De plus, le public aurait tendance à établir des comparaisons entre des usines qui ne seraient pas fondées, étant donné la diversité des procédés et le fait que tous les rapports n'auraient pas été établis par la même personne.

C'est une déclaration assez discutable, et nous pourrions demander des explications supplémentaires.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Vous remarquerez qu'il déclare aussi:

... la direction de l'usine estime que certains procédés sont de nature confidentielle.

Il ne dit pas que tous le sont, mais...

**M. Baldwin:** Il serait intéressant de savoir quelle est l'usage. La nature confidentielle constitue-t-elle une des bases permettant de ne pas divulguer certains documents? Il serait sûrement bon de savoir si les raisons sont valables. Pourquoi agit-on ainsi? Quel est le genre de renseignements qu'on ne veut pas divulguer? Sur les ordres de qui cette information reste-t-elle confidentielle?

[Texte]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** And what is meant by

Information of a general nature is available on request.

• 2100

**Senator Godfrey:** And then he goes on and says:

If you have a complaint about a specific plant then we will give you the information.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** He says which?

**Senator Godfrey:** The last sentence says that, if you have a complaint about a specific plant, then, you can get the information.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh, yes.

**Mr. Baldwin:** Do not make a complaint until you make a report.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** "We are more than prepared to investigate, review and report," but does that mean the report would be available to the complainant and to the public?

**Senator Godfrey:** That was the inference I got.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** One hopes so, but it is not explicit, it seems to me.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Hnatyshyn.

**Mr. Hnatyshyn:** I think, Mr. Chairman, as Mr. Baldwin points out, we should try to assess the basis of confidentiality, generally. There should be some guidelines for classification and declassification. I suppose it all harks back to the question of having it adjudicated upon, at some point in time, under the legislation that we contemplate, but it is one of the things that, I suppose, we will have to consider, in the context of that legislation, when defining confidentiality, confidential documents, secret, top secret, and so on. If we are going to give that kind of classification or exclusion, I suppose that is going to be a difficult task, and we will have to define these things so that a person can interpret the statute on a reasonable basis.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Blais.

**Mr. Blais:** There is no indication, Mr. Chairman, of the nature of the Statute pursuant to which these particular inspections are being carried out. Did I understand Mr. Hnatyshyn to say that, effectively, there might be some prohibitions, within the statute, relating to any information obtained during this inspection?

**Mr. Hnatyshyn:** I think, under the contemplated Freedom of Information Act, I say that this will be one of the considerations I think we shall have to undertake.

**Mr. Blais:** Yes.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** That is an idea, Mr. Blais. You suggested something that is, according to the second paragraph, under the Canada Meat Inspection Act and Regulations. If Counsel could look at the Act and the Regulations and, then, come forth to us with something further, perhaps, we should withhold writing back to the Minister until we have that particular matter.

[Interprétation]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il faudrait également demander ce que l'on veut dire par:

Il est possible d'obtenir des renseignements d'ordre général en faisant une demande écrite.

**Le sénateur Godfrey:** Il déclare ensuite:

Si vous avez une plainte à formuler au sujet d'une usine en particulier, nous vous donnerons les renseignements en question.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Pardon?

**Le sénateur Godfrey:** La dernière phrase dit précisément que si l'on formule une plainte au sujet d'une usine en particulier, on obtiendra des renseignements.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ah bon.

**M. Baldwin:** Mais ne formulez pas de plainte avant d'avoir fait un rapport.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** «Nous sommes tout disposés à faire les enquêtes, études et rapports nécessaires»; cela ne signifie toutefois pas que les rapports seront remis au plaignant et au public, n'est-ce pas?

**Le sénateur Godfrey:** C'est pourtant ce que j'avais compris.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est ce que nous espérons, mais ce n'est pas ce que la lettre dit précisément.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Hnatyshyn.

**M. Hnatyshyn:** Monsieur le président, comme l'a souligné M. Baldwin, il s'agit de déterminer ce qu'est un renseignement confidentiel. Il devrait même y avoir des directives concernant la désignation confidentielle et nonconfidentielle. Cela revient à statuer sur la question des informations de nature confidentielle en fonction du bill que nous devons adopter. Je répète que la question reviendra certainement sur le tapis, lorsque nous aurons à définir ce qu'est une information de nature confidentielle et ce que sont les documents confidentiels, secrets, ou ultra secrets. Si nous devons établir ce genre de caractère confidentiel ou de norme d'exclusion, la tâche sera difficile; en outre, notre définition devra être telle que tout le monde pourra interpréter les statuts sans trop de difficulté.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Blais.

**M. Blais:** La lettre ne précise aucunement la nature du statut aux termes duquel les inspections ont été effectuées. Monsieur Hnatyshyn, avez-vous bien dit que le statut prévoyait certaines interdictions concernant des informations obtenues au cours de l'inspection?

**M. Hnatyshyn:** Si nous prévoyons adopter une loi sur la liberté de l'information, il faudra prévoir les situations de ce genre.

**M. Blais:** Oui.

**Le coprésident (M. McCleave):** C'est une bonne idée, monsieur Blais. Ce que vous venez de proposer, si j'en crois le deuxième paragraphe, tombe sous le coup de la Loi canadienne sur l'inspection des viandes et de ses règlements. Si notre conseiller veut bien consulter la loi et ses règlements afin de jeter de la lumière sur la question, nous attendrons d'avoir reçu les renseignements supplémentaires pour répondre au ministre.



[Text]

**Mr. Blais:** There are quite a few statutes, Mr. Chairman, which require that no information, obtained during any investigation, be released for reasons. Perhaps the Minister did not bring his mind to that particular problem.

**Senator Godfrey:** Maybe we might ask him because, really, I am puzzled with his last sentence of the letter and how it ties in with the previous one. Why, if you make an individual complaint about a plant, he will investigate and tell you but further back he says this could be misleading. I would like to get more clarification on that.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you. We are down to our last two letters so, I think, that there will not be any time problem, Senator Forsey.

Number 10 is another one involving the Solicitor General and it arises out of a case that was reported to us at some length. This is the case of a landlady, Mrs. Nellie Hutchinson, who had complained to Mr. Cooper's crowd in 1974. Some tenants of hers were arrested by the RCMP, during a drug search, and she claimed that the RCMP acted excessively, were destructive and damaged many of her personal belongings. Mr. Cooper noted that, at no time, did anybody ever accuse her of having any dealings with the drugs. She was asking for compensation. The letter to Senator Forsey of March 23 is printed herewith.

March 23, 1976

The Honourable E. A. Forsey,  
Joint Chairman of the Standing  
Committee on Regulations and Other Statutory  
Instruments.

Re Mrs. Nellie Hutchinson  
Senator Forsey,

Thank you for your letter of December 18, 1975, dealing with the points raised by Mr. Robert Cooper, CBC "Ombudsman", relative to a claim by Mrs. Nellie Hutchinson, of Kingston, Ontario.

In relating your inquiries to the pertinent areas of the Committee's Minutes of Proceedings and Evidence, I identify four basic questions:

- a) What were the reasons for denying liability?
- b) Why were the reasons for this denial not given to Mrs. Hutchinson?
- c) What were the reasons for refusing *ex gratia* payment?
- d) Why were the reasons for this refusal not given to Mrs. Hutchinson?

As to the first two questions, I believe you are aware of the opinion given by the Deputy Minister of Justice on October 28, 1975, to the effect that, under the *Department of Justice Act*, legal services and advice are provided to the Government of Canada and not to the houses of Parliament or to their committees. This limitation applies also to inquiries from the general public, members of which are always free to seek legal advice elsewhere. I am assured that, where the legal advisors of that department deal with matters concerning individual members of the public, they address their minds freely and impartially to the legal questions put to them, but they are under no obligation to state anything more than the result; that is usually whether, in their opinion, the Crown is or is not liable. In this

[Interpretation]

**M. Blais:** Certains statuts exigent, en effet, que l'on ne divulgue aucun des renseignements obtenus au cours d'une enquête. Peut-être le ministre l'avait-il oublié.

**Le Sénateur Godfrey:** Nous devrions le lui demander, parce que je ne comprends pas comment il fait le lien entre la dernière phrase de sa lettre et celle qui précède. En effet, il déclare que si l'on formule une plainte particulière au sujet d'une usine, il est prêt à faire toutes les enquêtes nécessaires, alors qu'il précise auparavant que de telles requêtes pourraient porter à confusion. J'aimerais qu'on éclaire ma lanterne.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci. Voici les deux dernières lettres, et je ne pense pas qu'on manque de temps, sénateur Forsey.

Le document n° 10 relève encore une fois du Solliciteur général et provient d'un cas qui nous a été soumis dans tous ses détails. Il s'agit d'une propriétaire d'appartements, M<sup>me</sup> Nellie Hutchinson, qui s'est plainte au bureau de M. Cooper en 1974. Certains de ses locataires auraient été arrêtés par la GRC au cours d'une perquisition pour recherche de drogue, et elle prétend que la GRC a agi avec violence et a détruit et endommagé une grande partie de ses bien personnels. M. Cooper souligne que, à cette époque, personne n'avait jamais accusé M<sup>me</sup> Hutchinson de posséder ou d'utiliser de la drogue. Celle-ci a réclamé par la suite une indemnité. La lettre écrite au sénateur Forsey est datée du 23 mars et ci-jointe.

Le 23 mars 1976

L'honorable E. A. Forsey  
Coprésident du Comité permanent des règlements  
et autres textes réglementaires

Objet: M<sup>me</sup> Nellie Hutchinson  
Monsieur le sénateur,

Je vous remercie de votre lettre du 18 décembre 1975 concernant les points qu'a soulevés M. Robert Cooper, «Ombudsman» de Radio Canada, à propos d'une plainte déposée par M<sup>me</sup> Nellie Hutchinson de Kingston (Ontario).

En comparant vos demandes de renseignements aux passages appropriés des procès-verbaux et témoignages du Comité, j'ai retenu quatre questions principales:

- a) Pourquoi a-t-on refusé d'admettre la responsabilité?
- b) Pourquoi n'a-t-on pas donné à M<sup>me</sup> Hutchinson les raisons de ce refus?
- c) Pourquoi a-t-on refusé le paiement à titre gracieux?
- d) Pourquoi n'a-t-on pas donné à M<sup>me</sup> Hutchinson les raisons de ce refus?

Pour ce qui est des deux premières questions, vous êtes sans doute au courant de l'opinion exprimé par le sous-ministre de la Justice, le 28 octobre 1975, selon laquelle, en vertu de la Loi sur le ministère de la Justice, les services juridiques et de consultation sont fournis au gouvernement du Canada et non aux Chambres du Parlement et à leurs comités. Ces restrictions valent également pour les demandes du public dont les membres ont toujours le loisir de s'adresser ailleurs pour obtenir une opinion légale. Je suis sûr que lorsque les conseillers juridiques du ministère étudient des cas mettant en cause des citoyens, ils se penchent sur la question de façon libre et impartiale, mais ils ne sont pas tenus de divulguer autre chose que le résultat de leur étude, c'est à dire de déterminer si, à leur

## [Texte]

particular case, the law is reasonably clear and Mr. Cooper himself, in his testimony before the Committee, stated that he was of the opinion that, in the circumstances, there was no Crown liability (at p. 52:32, "... we have looked into it, and there is just no legal right to compensation.").

You may wish to redirect these two questions to the Minister of Justice should the Committee require further explanation. My reply reflects what I understand to be the answer and is made only because it appears to be obvious and does not appear to necessitate the further delay of a coordinated reply.

The administrative decision to refuse *ex gratia* payment was made by the R.C.M.P. and I am advised that the primary reason for doing so is that Mrs. Hutchinson could not be considered an innocent victim of circumstances. Mr. Cooper's euphemistic description of her tenants as "... a number of individual..." was the Kingston chapter of Satan's Choice Motor Cycle Club and while this in itself would not necessarily preclude an *ex gratia* payment, the circumstances preceding the June 6, 1973 police raid in respect of which Mrs. Hutchinson claims damages were relevant to this decision. This motorcycle gang had been using these premises as a headquarters for its activities for more than two years during which time numerous of its members had been convicted, at various times, of drug, liquor, weapons, and violence-related offences. They had been a continuing source of law enforcement problems for local police and the June 6 raid was one of several conducted during the intervening period involving this group's tenancy. On at least one prior occasion, loaded firearms of varying descriptions were seized and invariably, some use of force by the police was necessary to effect lawful searches or arrests in order to prevent death or serious injury to police or the tenants themselves. Although there is no evidence that Mrs. Hutchinson committed any of these offences herself, I have nothing to indicate other than that she was fully aware of the various and repeated police investigations involving her tenants. In her absence, one of the club's members acted as her agent. In this context, *ex gratia* payment was refused on the grounds that, rather than being an innocent, unknowing, and hapless victim of circumstances, Mrs. Hutchinson willingly assumed the risk of whatever damage would be incurred necessarily and lawfully during police investigations. In brief, she was well aware of her tenants' propensity for breaking the law and took a calculated business risk.

Furthermore, at the time of Mrs. Hutchinson's claim, Commissioner's Standing Order 1732(3), made pursuant to section 21(2) of the R.C.M.P. Act, required, as a condition of an *ex gratia* payment, that it be in the interests of public relations. No such interests were evident in this claim. This Order has been revoked and the condition no longer applies. The R.C.M.P. is now subject to the Treasury Board's *Ex Gratia Payments Order*, 1974 P.C. 1974-4/1946. In this case section 4(g) authorizes a discretionary payment of an amount not to exceed \$1,000.00 to "a person whose real or personal property is damaged, either directly or indirectly, by reason of an action of a member of the Royal Canadian Mounted Police in the performance of his police

## [Interprétation]

avis, la Couronne est responsable ou non. Dans ce cas précis, la Loi est raisonnablement claire et M. Cooper lui-même, dans son témoignage devant le Comité, a déclaré qu'il était d'avis que, dans les circonstances, la couronne n'était aucunement responsable (page 52:32, « nous avons étudié la réclamation, et elle n'avait pas vraiment droit à une indemnisation. »)

Il se peut que vous désiriez renvoyer ces deux questions au ministre de la Justice si le Comité exige de plus amples explications. Je donne la réponse que je crois être la bonne—elle semble être évidente et ne pas nécessiter le retard qu'occasionnerait une réponse coordonnée.

La décision administrative de refuser une allocation bénévole et de pure bienveillance a été prise par la GRC et on m'a informé que la principale raison en était que M<sup>me</sup> Hutchinson ne pouvait être considérée comme une victime innocente des circonstances. La description euphémique donnée par M. Cooper de ses locataires comme « un certain nombre d'individus » se rattachait en fait au groupe de Kingston du club de motards « Satan's Choice ». Bien que ceci n'ait pas été en soi un empêchement à une indemnisation *ex gratia*, les circonstances qui ont présidé à la perquisition de police du 6 juin 1973 au sujet de laquelle M<sup>me</sup> Hutchins réclame des dommages, ont joué un grand rôle dans cette décision. Le club de motards avait utilisé ces lieux comme quartier général pendant deux ans au cours desquels un grand nombre de ses membres avaient été condamnés, à diverses reprises, pour possession de drogue, abus de boisson, port d'armes et violence. Ce groupe avait été une source continue de problèmes de mise en vigueur de la Loi pour la police locale et la perquisition du 6 juin était l'une parmi plusieurs qui avaient été menées au cours de la période pendant laquelle ce groupe avait occupé les locaux en question. Au moins à une occasion précédente, des armes chargées de divers calibres avaient été saisies, et invariablement, les policiers avaient dû user de la force pour effectuer des perquisitions légales ou des arrestations dans le but d'empêcher que les membres de la police ou les locataires eux-mêmes ne soient tués ou blessés grièvement. Même si rien ne prouve que M<sup>me</sup> Hutchinson ait commis de telles infractions elle-même, elle n'était pas moins pleinement consciente des diverses et nombreuses enquêtes judiciaires au sujet de ses locataires. En son absence, un des membres du club lui avait servi d'agent. Dans ce contexte, l'indemnité *ex gratia* a été refusée car au lieu d'être une victime innocente, ignorante et infortunée des circonstances, M<sup>me</sup> Hutchinson a délibérément pris le risque que des dommages se produisent nécessairement et légalement pendant les perquisitions policières. Bref, elle était pleinement au courant de la propension de ses locataires à enfreindre la loi et elle a pris un risque commercial calculé.

En outre, à la date de la réclamation de M<sup>me</sup> Hutchinson, l'Ordre permanent 1732 (3) du commissaire, rendu conformément à l'article 21(2) de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, prescrivait comme condition d'une indemnité *ex gratia*, qu'il soit dans l'intérêt des relations publiques. Aucun intérêt de ce genre n'est évident dans la présente réclamation. Cet ordre permanent a été annulé et cette condition n'intervient plus. Actuellement, la Gendarmerie royale du Canada est assujétie à l'autorisation de paiement *ex gratia*, 1974 c.p. 1974-4/1946 du Conseil du trésor. Dans ce cas l'article 4 g) autorise un paiement discrétionnaire jusqu'à concurrence de \$1,000 à une personne dont les biens effectifs ou personnels ont été endom-



[Text]

duties". This Treasury Board *Order* does not set out how the discretion is to be exercised, and it is always a matter for the Commissioner of the R.C.M.P. to decide on what is appropriate and just in each case. The specific criterion applied here was as set out above; that is, the absence of innocence.

It may be useful to the Committee's understanding of the context of this claim to know that Mrs. Hutchinson's premises were rundown, filthy, and badly in need of repair for reasons other than whatever lawful damage may have been caused by the police. The rooms and hallway generally were cluttered with litter consisting largely of an assortment of motorcycle parts or motorcycles in various stages of disrepair. In examining the details of Mrs. Hutchinson's claim it became evident that a high proportion of her claim was for physical damage which was not caused by the police, but most probably by natural aging and the manner in which the premises were used. While this apparent lack of arm's length dealing cast doubt as to the quantum of her claim, it in no manner whatsoever affected the ultimate decision to refuse the *ex gratia* payment altogether. The essential reason why the reasons refusing *ex gratia* payment were not given to Mrs. Hutchinson is that there was no apparent obligation to do so. Strongly allied to this reason is the underlying but clearly understood requirement that the public should be treated with a gentle courtesy that reflects a concern for human sensibilities. In short, in whatever language explanations were put, it would be difficult to avoid the unintended, impolite, and blunt impression likely to be received by Mrs. Hutchinson that she may have been viewed as a slum landlord attempting to minimize business losses at public expense. While that definitely is not my view the potential for implied insult is obvious. As to the public relations condition, it would have been nonsensical to advise Mrs. Hutchinson that one of the reasons payment was being refused was that she was not likely to think better of the R.C.M.P. for having received it.

In concluding, I might mention that the decision on each claim which would qualify for *ex gratia* payment considerations is based on the individual merits of the case and that refusal by the R.C.M.P. is a very rare exception. In this case, although the public relations restriction has been removed, the primary reason, as described above, continues to apply and unless the claimant produces evidence which would cost reasonable doubt on the opinion that she was not a totally blameless, innocent bystander, I do not intend to review the decision to refuse payment.

Please accept my sincere apologies for the delay in this reply; a delay which was contributed to by filing error and a thorough study of all the facts related to this matter.

Yours very truly,

Warren Allmand,  
Solicitor General of Canada.

[Interpretation]

magés, directement ou indirectement, à la suite de l'intervention d'un membre de la Gendarmerie royale du Canada dans l'exercice de ses fonctions. Il n'est pas stipulé dans cette autorisation du Conseil du trésor comment ce pouvoir discrétionnaire doit être exercé, et il incombe toujours au commissaire de la Gendarmerie royale du Canada de décider ce qui est approprié et équitable dans chaque cas. Le critère précis appliqué ici est celui qui est énoncé ci-dessus, notamment la culpabilité.

Afin que le Comité comprenne le contexte de la présente réclamation, il est probablement utile qu'il sache que les locaux de M<sup>me</sup> Hutchinson étaient délabrés, sales, et nécessitaient des réparations urgentes, pour d'autres causes que tout dommage justifié que la police ait pu causer. Les pièces et le couloir étaient généralement encombrés de débris, consistant en grande partie, d'un ensemble de pièces de motocyclettes, ou de motocyclettes en divers états de délabrement. En examinant les détails de la réclamation de M<sup>me</sup> Hutchinson, il devint évident que, dans une grande proportion, elle avait trait à des dommages matériels qui n'avaient pas été causés par la police mais très probablement par la vétusté des locaux et leur utilisation. Bien que ce manque apparent de lien de dépendance jette le doute sur le bien-fondé de sa réclamation, il n'a nullement influé sur la décision finale de refuser catégoriquement de lui accorder l'indemnité. Les raisons de refus d'accorder l'indemnité *ex gratia* n'ont pas été données à M<sup>me</sup> Hutchinson parce qu'essentiellement il n'y avait aucune obligation manifeste de le faire. En plus de cette raison il y a la condition sous-jacente qu'il est bien entendu que le public doit être traité avec une courtoisie visant à ménager la susceptibilité d'autrui. En somme, quelle que soit la rhétorique employée afin de lui donner des explications, il serait difficile d'éviter l'impression qu'aurait eu M<sup>me</sup> Hutchinson, d'un manque de politesse et de ménagement, bien qu'involontaire, qu'il est possible qu'on l'ait considérée comme une propriétaire de taudis essayant de minimiser ces pertes financières aux dépens du public. Bien que ce ne soit certainement pas mon opinion, l'insulte implicite est évidente. Quand au maintien des relations publiques, il aurait été absurde d'aviser M<sup>me</sup> Hutchinson que l'une des raisons du refus de la dédommager était que le versement d'une indemnité ne visait qu'à lui donner une plus haute opinion de la Gendarmerie royale du Canada.

En conclusion, je tiens à mentionner que la décision en ce qui concerne chaque réclamation remplissant les conditions requises pour qu'on envisage d'effectuer un paiement *ex gratia* repose sur le bien-fondé du cas et que le refus de la Gendarmerie royale du Canada d'accorder un tel dédommagement est une très rare exception. Dans le cas présent, bien que la restriction pour des motifs de relations publiques ait été écartée, la raison essentielle, mentionnée ci-dessus, intervient toujours, et à moins que la requérante fournisse des preuves qui jetteront un doute raisonnable sur l'opinion qu'elle n'était pas un témoin complètement innocent et irréprochable, je n'ai pas l'intention de réviser la décision de refuser un dédommagement.

Je m'excuse sincèrement du retard de ma réponse, qui résulte d'une erreur de classement et d'une étude approfondie de tous les faits qui se rapportent à cette question.

Veuillez agréer, Monsieur le sénateur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le solliciteur général du Canada  
Warren Allmand

[Texte]

**Mr. Hnatyshyn:** Mr. Allmand seems to be saying: "The devil made me do it."

• 2105

**Senator Godfrey:** I must say this was the case where I felt quite indignant, when I heard Mr. Cooper, and I am now equally indignant, the other way, after reading the letter of explanation. Mrs. Hutchinson had her nerve to complain and to ask for compensation, under all the circumstances. I think, possibly, they might have tipped Mr. Cooper off and given him the story.

**Mr. Baldwin:** Yes, that is the point I would make; that on the facts as related by Mr. Allmand—take those as being the true story—then quite obviously there was no legal case nor was there any case for an *ex gratia* payment. There is no question about that on that set of facts. The question is, however, not that; we are not deciding that. The question is: should the analysis of those reasons for refusing to make the *ex gratia* payments be made available? Is that not the issue?

**Senator Godfrey:** Yes, but really Mrs. Hutchinson must have had a pretty shrewd idea as to why she was being turned down. They are really trying to protect Mrs. Hutchinson by not giving the reasons. Here is the Kingston chapter of Satan's Choice motorcycle club that she has been catering to for years—and she has had numerous raids. You could not tell what damage the police had done as compared with what damage the Satan's Choice Club had done in a place filled with motorcycle parts. Gosh, it is ridiculous for her to think that she should get an *ex gratia* payment because some of her boys were raided.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Well, to alter an expression used earlier this evening: Satan made her do it.

**Senator Godfrey:** Yes, I guess.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** In her absence one of the club's members acted as her agent, so he came into court or whatever it was with a forked tail, I guess.

**Senator Godfrey:** I would not want this to be broadcast to Mr. Cooper, the ombudsman, or anybody else.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It is not one of Mr. Cooper's happier choices of case, I think.

**Senator Godfrey:** I would like Mr. Cooper's opinion.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Perhaps that may be provided but I would not be absolutely certain.

**Senator Godfrey:** Right.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Cooper will have the transcript of evidence so he will be able to come back at us if he wishes.

After our previous meeting a Mr. Cooper phoned me from Montreal but left the wrong telephone number, or at least the number that was left was not one that Mr. Cooper was at.

[Interprétation]

**M. Hnatyshyn:** M. Allmand semble dire que c'est «le démon qui a guidé ses pas».

**Le sénateur Godfrey:** Ce cas avait soulevé mon indignation lorsque j'avais entendu l'explication de M. Cooper; mais je suis aussi indigné aujourd'hui devant la réponse du Solliciteur général. M<sup>me</sup> Hutchison a eu l'audace de se plaindre et de demander une indemnité, en dépit des circonstances. J'ai l'impression que sa bande de motards a monté toute une histoire à M. Cooper.

**M. Baldwin:** C'est en effet ce que je voulais souligner: si l'on en croit les faits rapportés par M. Allmand, si l'on estime que sa version est vraie, il est évident que la situation ne soulevait aucun cas du point de vue juridique et qu'il n'était aucunement nécessaire pour le gouvernement de verser des paiements à titre gracieux. D'après la description des faits, cela est évident. Toutefois, l'important c'est de savoir si l'explication des motifs pour lesquelles on a refusé une indemnité à titre gracieux doit être rendue publique ou non. N'est-ce pas là le fond du problème?

**Le sénateur Godfrey:** Oui, mais je suis certain que M<sup>me</sup> Hutchinson sait très bien pourquoi on lui a refusé le paiement. En fait, on essaie de la protéger en ne lui donnant pas les motifs du refus. On ne peut nier qu'elle s'occupait depuis des années du groupe de Kinston du club de motards, les «Satan's Choice». D'ailleurs, ses locaux avait déjà fait l'objet de nombreuses perquisitions. Il était impossible de dire quels étaient les biens que la police avait détruits, puisque les Satan's Choice avaient déjà endommagé les lieux en laissant les locaux encombrés de pièces de motocyclettes. Il est ridicule de la part de M<sup>me</sup> Hutchinson de penser qu'elle puisse obtenir un paiement *ex gratia*, simplement parce que certains de ces motards ont fait l'objet d'une perquisition.

**Le coprésident (M. McCleave):** Pour plagier une expression déjà utilisée plus tôt, je dirais que c'est Satan qui a guidé ses gestes.

**Le sénateur Godfrey:** En effet.

**Le coprésident (M. McCleave):** On précise qu'en son absence, c'est un des membres du club qui lui aurait servi d'agent. C'est donc lui qui s'est présenté en cour pour raconter sa version des faits.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne voudrais pas que cela rejaille sur M. Cooper, l'ombudsman, ou quiconque.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Ce n'est pas l'un des meilleurs choix qu'ait fait M. Cooper.

**Le sénateur Godfrey:** J'aimerais bien avoir l'opinion de M. Cooper.

**Le coprésident (M. McCleave):** Il serait peut-être possible de l'avoir.

**Le sénateur Godfrey:** Très bien.

**Le coprésident (M. McCleave):** Comme M. Cooper recevra la transcription des procès-verbaux, il pourra nous répondre, s'il le désire.

D'ailleurs, à la suite de notre dernière rencontre, un certain M. Cooper de Montréal m'a appelé, mais m'a laissé le mauvais numéro de téléphone. Donc, je n'ai pu le rejoindre.



[Text]

**Mr. Blais:** Mr. Chairman, with reference to the Hutchinson matter, as a matter of interest I recall seeing that particular program. I cannot recall exactly what the transcript was. It is pretty well the same as my viewing of the program *Canada A.M.* on which one of our members, Mr. Baldwin, appeared. I remember that his remarks were somewhat irksome but I cannot recall exactly the full portent of them.

Mr. Chairman, if I recall correctly, the Minister of Justice at the time, Mr. Lang, was asked the question and he did indicate that there was no legal liability and he had been so informed. I would have been shocked, Mr. Chairman, if the honourable Minister had gone into the sort of detail that has been furnished through this particular correspondence relating to Mrs. Hutchinson. Surely Mrs. Hutchinson would have regretted having a minister of the Crown, who seeks to protect the individual as well as the law-breaker under certain circumstances, provide the full details of the nature of the abode, the circumstances of the investigations, and why those *ex gratia* payments were not made. Surely Mr. Cooper would not expect that sort of information relating to one of the parties who expressed some concern to him to be released over the air and on television. I would have been the first one to have sought to chastise the Minister, even though the facts were true—or are evidently advanced as being true—that he would have gone and given more importance to them than the circumstances would tend to justify.

I think the Minister was quite right in saying that he would look further into the matter in the way that he did because we see that there was ample reason for the refusal to make the *ex gratia* payments. I have my suspicion that Mr. Cooper knew all along the reasons why those particular payments were not being made.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Blais, I guess the question we really have is that the complaint before us was because there was no reasoned reply given and not so much because a decision was made against the payment being made.

May I turn the Committee's attention . . .

• 2110

**Mr. Blais:** Mr. Chairman, I am sorry, but on that point, and simply as a question: I think the question that Mr. Cooper raised was to the effect that Mr. Lang was going to look into the matter, and that to this date, as he says on page 52:11, and this is over a year ago:

Mrs. Hutchinson has received no compensation, nor even a reason for the refusal to pay compensation.

What surely Mr. Cooper means is no reason in addition to that which had previously been furnished to Mrs. Hutchinson; and effectively, it is not a question that he expected Mr. Lang to provide Mr. Cooper with a reply: his complaint was that there was no compensation received by Mrs. Hutchinson.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** That is not our problem. Our problem is that we have asked why no reasons were given, and this is what is set forth in the last paragraph on page 3—and this is the thing that troubles me:

[Interpretation]

**M. Blais:** Monsieur le président, à titre d'intérêt, je me rappelle avoir vu l'émission portant sur le cas Hutchinson. Toutefois, je ne me rappelle pas avec exactitude quelle a été la version des faits présentés. J'ai d'ailleurs écouté l'émission *Canada A.M.* qui recevait l'un de nos collègues, M. Baldwin, mais je ne pourrais répéter en détail les remarques de M. Baldwin, qui m'ont semblées pourtant ennuyeuses.

Monsieur le président, je crois pourtant me rappeler que le ministre de la Justice de l'époque, M. Lang, avait répondu qu'à son avis, la GRC n'avait pas de responsabilité juridique dans ce cas, ce qu'on lui avait confirmé par la suite. J'aurais été scandalisé d'entendre le ministre se lancer dans tous les détails qui nous sont fournis dans cette lettre. M<sup>me</sup> Hutchinson n'aurait certainement pas aimé entendre un ministre de la Couronne, ministre qui doit protéger le citoyen autant que le criminel dans certaines circonstances, donner tous les détails de la situation décrite dans la lettre, les circonstances de l'enquête et les raisons pour lesquelles les paiements *ex gratia* n'ont pas été faits. M. Cooper ne s'attend certainement pas non plus à ce que les détails concernant l'une ou l'autre des parties qui se sont adressées à lui soient divulgués sur les ondes et à la télévision. J'aurais été le premier à en blâmer le ministre, même si les faits nous sont rapportés comme réels, car, en ce faisant, il aurait donné plus d'importance au cas qu'il n'en a réellement.

A mon sens, le ministre avait tout à fait raison de déclarer qu'il étudierait la question plus à fond, puisqu'il semble évident que le ministère avait toutes les raisons du monde de refuser à M<sup>me</sup> Hutchinson de lui verser l'indemnité. Je soupçonne même M. Cooper d'avoir su tout au long de l'affaire pourquoi les versements n'avaient pas été effectués.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Blais, je pense que le véritable motif pour lequel cette question nous est soumise, c'est parce qu'on n'a pas donné de réponse logique à cette plainte plutôt qu'à cause du refus de verser une indemnité.

Permettez-moi d'attirer l'attention du comité . . .

**M. Blais:** Monsieur le président, je regrette mais sur ce point à titre de simple question: il me semble que M. Cooper rapportait que M. Lang devait s'intéresser à la question et que, jusqu'à présent, comme il le dit à la page 52:11, il y a plus d'un an:

M<sup>me</sup> Hutchinson n'a reçu aucune indemnité non plus qu'aucune raison du refus d'indemnité.

Ce que M. Cooper veut dire évidemment c'est aucun autre motif que celui qui avait d'abord été donné à M<sup>me</sup> Hutchinson; et, effectivement, il ne pouvait s'attendre que M. Lang fournirait la réponse à M. Cooper. La plainte était que M<sup>me</sup> Hutchinson n'avait reçu aucune indemnité.

**Le coprésident (M. McCleave):** Ce n'est pas notre affaire. Ce qui nous concerne, c'est que nous avons demandé pourquoi aucun motif n'avait été donné et c'est ce qui est compris dans le dernier paragraphe de la page 3 . . . et c'est ce qui me trouble:

## [Texte]

The essential reason why the reasons for refusing *ex gratia* payment were not given to Mrs. Hutchinson is that there was no apparent obligation to do so.

Then he goes on:

Strongly allied to this reason is the underlying but clearly understood requirement that the public should be treated with the gentle courtesy that reflects the concern for human sensibilities.

I can see the Minister's being concerned about that. They did not want to come right out and tell this woman: "Well, lady, you really asked for it. You had a motorcycle gang in your premises and their stuff was cluttering up the hallways and it is probably this as much as anything else that led to the damage in your home." But: "—no apparent obligation to do so"; and that, I gather, is really the whole nub, is it not, Mr. Baldwin, of what you are trying to do with the act that you have put before us?

**Mr. Baldwin:** Yes. My answer to counsel for the accused is that, on page 11, this is what Mr. Cooper says:

That we stated to Mr. Lang that any part of government should tell the public why they are doing something. Mr. Lang answered that he agreed and he was not opposed to our argument.

Mr. Lang promised to look into this but, to this date—and this is over a year ago—Mrs. Hutchinson has received no compensation or even a reason for the refusal to pay compensation. Why was there no Crown liability? No answer. Why no *ex gratia* payment? No answer. No explanation was given to Mrs. Hutchinson for the refusal.

Now, the reasons assigned by Mr. Allmand in his letter are good, valid reasons for there being no *ex gratia* payments, no payments of any kind. But I think there is an obligation to Mrs. Hutchinson, as there is to anybody, when a request is made for the reasons for an action on the part of government, for those reasons to be given. I rest it on that.

**Mr. Blais:** Well, I am glad that the Minister's particular role is before this Committee, and I thank the counsel for the prosecution for having put the question.

**Mr. Baldwin:** Counsel for the public.

**Mr. Hnatyshyn:** When do we have the hanging?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I think, myself, it is a matter that Mr. Cooper may wish to come back and write to us about, but I do not feel any compelling urge to go after the ...

**Senator Godfrey:** I do not think that Mrs. Hutchinson's case is one that we should pursue at all.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** No.

**Senator Godfrey:** We have got better ones, hopefully.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The only thing that makes me feel that Mr. Baldwin has a real point here is that if you start saying that in effect disreputable people are not entitled to certain things you may get in pretty deep.

## [Interprétation]

Les raisons de refus d'accorder l'indemnité *ex gratia* n'ont pas été données à M<sup>me</sup> Hutchinson parce qu'essentiellement il n'y avait aucune obligation manifeste de le faire.

Et un peu plus loin:

En plus de cette raison il y a la condition sous-jacente qu'il est bien entendu que le public doit être traité avec une courtoisie visant à ménager la susceptibilité d'autrui.

Je vois que le ministre éprouve un véritable souci à ce sujet. Ils n'ont pas voulu humilier la plaignante en lui disant tout de go: «Vous l'avez voulu. Toute une équipe de motards encombrement votre maison et débordent dans les passages et c'est tout aussi bien cela qui a pu endommager votre maison. Mais: «... aucune obligation manifeste de le faire» est une autre affaire et, d'après ce que je comprends, c'est le nœud de la question, n'est-ce pas monsieur Baldwin? N'est-ce pas le sujet de la modification que vous proposez à la loi?

**M. Baldwin:** Oui, je réponds à l'avocat de l'accusé, à la page 11, par les paroles de M. Cooper:

Nous avons déclaré à M. Lang que le gouvernement était tenu de justifier ses actions auprès de la population. M. Lang a répondu qu'il était d'accord et qu'il ne voyait rien à opposer à notre argument.

M. Lang a promis de se pencher sur la question mais, jusqu'à présent, et il y a plus d'un an, et M<sup>me</sup> Hutchinson n'a reçu aucune indemnisation non plus que le motif du refus de l'indemnité. Pourquoi la Couronne n'est-elle pas responsable? Aucune réponse. Pourquoi aucun paiement *ex gratia*? Aucune réponse. Aucune explication n'a été donnée à M<sup>me</sup> Hutchinson de ce refus.

Les raisons données par M. Allmand dans sa lettre sont valables concernant le refus de l'indemnité *ex gratia*, aucun paiement de quelque nature que ce soit. Mais je ne vois aucun motif pour lequel M<sup>me</sup> Hutchinson ou quiconque ne puisse connaître les raisons d'une décision du gouvernement concernant ces décisions. Voici la fin de mon réquisitoire.

**M. Blais:** Je suis heureux que le rôle dévolu au ministre soit mis en question devant notre comité et je remercie le procureur de la poursuite pour nous l'avoir soumise.

**M. Baldwin:** Le procureur de la partie civile.

**M. Hnatyshyn:** A quand la pendaison?

**Le coprésident (M. McCleave):** Peut-être M. Cooper voudra-t-il comparaître de nouveau et nous écrire à ce sujet, mais je ne suis pas pressé de me lancer à la poursuite de ...

**Le sénateur Godfrey:** J'estime que la cause de M<sup>me</sup> Hutchinson ne mérite pas plus d'attention.

**Le coprésident (M. McCleave):** En effet.

**Le sénateur Godfrey:** Nous avons de meilleures causes à défendre, espérons-le.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** La seule chose qui m'incline à croire que M. Baldwin présente une cause valable, c'est que si nous nous mettons à dire que les gens malfamés n'ont pas droit à certains privilèges, nous pourrions sombrer dans un abîme.



[Text]

I was in England many years ago when the famous Savage case came up. I do not know whether any of you are familiar with it but there was an old character named Sir Leo Chiozza Moncy, who in his later years had become rather demented. He was inclined to interfere with ladies of dubious or other virtue from time to time and he ...

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** He was a successor to Jack the Ripper.

• 2115

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** ... got into some kind of games with a Miss Savage in a park in London, and the police acted in a way that drew down public attention. There was a debate in the house of Commons on the subject and it turned out that Miss Savage was of more than dubious virtue: she was, in fact, a professional prostitute. Nonetheless, there was a whole day's debate in the British House of Commons on this and a severe denunciation of the police for acting as they had done, even though she was a thoroughly disreputable character—so was he, of course, but he was demented. That was an object lesson to me in the attitude of British people towards infringement of the liberty of the subject.

When I was living in Quebec in the days of Maurice Duplessis, I found that the *bien pensant* among the English Speaking population there, as well as the French-speaking population, were inclined to say, it does not matter, really, if you jump on the rights of communists because communists are bad people. And some of us took the line, I was among them, that communists had rights as much as anybody else, and whether they were bad people or good people their rights had to be protected in the name of protecting the rights of all of us. I think that is, essentially, Mr. Baldwin's point.

You say, this woman was of very dubious character, and apparently she was. But all right, she had her rights nonetheless. And the right, in his case, was the right to be told. If she was offended—I am a little bit amused by this about the gentle sensibilities, and all the rest of it, of the public ...

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Surely, it is a little bit more precise though, than that, is it not, Mr. Co-Chairman? Mr. Cooper has presented to the public a set of circumstances. He may not have known that these people were members of a motorcycle club. He may not have known that this was a slum building that he was concerning himself with. If he did not know, there is a question surely—in my mind anyway, if in nobody else's mind. Was he careless not to have known? And did he have a right to présent a story that made the government of Canada, or some of the Ministers, look unfeeling and hard when the circumstances, as we know them this evening, do not present a very pretty picture of the clean hands of this woman who is raising them and making such a complaint on public TV? Granted, I know that we will go to bat for many an unsavory character, I am sure, when we are dealing with the public's right to have a decent relationship with government over obtaining information. But I cannot get excited when somebody comes along and the case is not put to us properly. It irks me and I hope, Mr. Cooper—and I am addressing this to you—when you read this report I would like an answer back from you and your group in Toronto as to just exactly how much investigation you did into the circumstances that existed in that.

[Interpretation]

Je me trouvais en Angleterre il y a quelques années lorsque la fameuse affaire Savage a fait la manchette. Je ne sais si vous connaissez les détails de cette cause, mais son personnage était un vieux bonhomme titré Sir Leo Chiozza Moncy, qui sur ses dernières années avait passablement perdu la raison. Il s'était porté à des voies de fait sur des femmes de petite ou de grande vertu, comme cela lui arrivait parfois ...

**Le coprésident (M. McCleave):** Un autre Jack l'Éventreur.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** ... et en était venu aux mains avec une demoiselle Savage dans un parc de Londres et la police est intervenue de telle façon qu'il y a eu esclandre. La cause a été débattue en Chambre et il a été révélé que M<sup>lle</sup> Savage était de toute petite vertu: qu'elle exerçait, en fait, le deuxième plus vieux métier au monde. Néanmoins il y a eu toute une journée de débat à ce sujet à la Chambre des communes de Grande-Bretagne et la police s'est vue sévèrement dénoncée même s'il s'agissait dans ce cas d'une personne de mauvaise réputation, comme lui d'ailleurs, mais il avait été élu. Ce fut pour moi une leçon de chose sur l'attitude des britanniques en matière d'enfreinte à la liberté de l'individu.

Lorsque je vivais au Québec à l'époque de Maurice Duplessis, j'ai constaté que les bien-pensant, tant dans la population anglophone que dans la population francophone, ne s'inquiétaient en fait pas beaucoup des droits des communistes car de toute façon ce sont des méchants. Or certains d'entre nous, et j'en étais, jugeaient que les communistes devaient avoir les mêmes droits que les autres, et qu'ils soient méchants ou bons, leurs droits devaient être protégés comme ceux de chacun d'entre nous. Je crois que c'est en gros ce que veut dire M. Baldwin.

Vous dites que cette femme n'était certainement pas innocente, et c'est probablement vrai. Cela n'empêche pas qu'elle a des droits. Et, en Angleterre, il s'agissait du droit d'être averti. Si elle a été scandalisée—et cette sensibilité m'amuse un peu ...

**Le coprésident (M. McCleave):** C'est certainement pour-tant un peu plus précis que cela, n'est-ce-pas, monsieur le coprésident? M. Cooper a présenté au public une série de circonstances. Peut-être ne savait-il pas que ces gens faisaient partie d'un club de motards et qu'ils s'intéressaient là à un taudis. S'il ne savait pas cela, je m'interroge. Est-ce de la négligence? Avait-il le droit de présenter une histoire qui présente le gouvernement du Canada ou certains ministres comme dépourvus de tout sentiment et comme des brutes alors que les circonstances, que nous connaissons ce soir, ne donnent pas une très belle image de l'honnêteté de cette femme qui vient ainsi se plaindre sur les ondes de télévision? Je sais bien que nous allons la défendre bien des personnages peu séduisants quand il est question du droit du public à avoir des relations décentes avec le gouvernement quand il s'agit d'obtenir des informations, mais je trouve bien dommage que l'on vienne nous présenter une situation sans en posséder les divers éléments. C'est irritant et j'espère, monsieur Cooper ... et je m'adresse ici à vous ... que lorsque vous aurez lu ce rapport, vous et votre groupe de Toronto nous disiez exactement quelles recherches avaient été effectuées autour de ce cas.

[Texte]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I quite agree on that, but I thought the other point deserved to be made too.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes.

**Mr. Blais:** Mr. Chairman, I think perhaps Mr. McCleave's legal training shows in this particular instance: "he who seeks equity must come with clean hands."

**Mr. Baldwin:** I can give you an illustration, Mr. Chairman, of what the Co-Chairman said.

I had occasion to defend a man who was charged with raping a prostitute and he was convicted; so let us not forget what the law is.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Right.

Number 11, then, and it is the last one. It is the case of a sawmill's being built near the home of a Mr. and Mrs. David Ewing, and the expansion of the sawmill was financed by the Department of Regional and Economic Expansion. All this is set out on page 11 of Issue number 52. The people were bothered by pollution and by noise from the mill, and attempted through the Vancouver Environmental Law Centre to obtain from DREE information about whether environmental protection clauses were contained in the contract with the sawmill. They were advised by DREE that:

the fact of whether the pollution clause forms a part of our assistance offer is considered by the department to be confidential.

**Mr. Cooper** raised the question:

Why should this government department have the right to refuse to give out this information? What could be confidential about such a public interest matter—This type of government secrecy, particularly where the environment is concerned, appears inexcusable.

The answer of Mr. Lessard, of March 24, is printed herewith:

March 24, 1976

Mr. Robert McCleave, M.P.  
Joint Chairman,  
Standing Joint Committee on Regulations  
and Other Statutory Instruments.

Dear Mr. McCleave:

This is further to your letter of December 18, 1975, co-signed by Senator Eugene Forsey, concerning the comments presented by Mr. Robert Cooper of the CBC "Ombudsman" to your Committee on December 4, 1975.

My Department has followed the policy of keeping the details of our offers of incentive assistance to companies confidential except for the information published in the Monthly Report to Parliament. This practice is followed to ensure that we can deal openly with the company in terms of the analysis of its business prospects. To make such letters public or to make portions of such letters public would be to undermine the expected confidentiality necessary in our relationships with applicant companies and would be to subject the applicant companies to competitors' pressure and cause a hesitancy on the part of business to use our program and thus to defeat the objectives of the program.

[Interprétation]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je suis tout à fait d'accord là-dessus, mais je pensais qu'il fallait également parler de l'autre aspect.

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui.

**M. Blais:** Monsieur le président, je pense que nous avons là un bel exemple de la formation juridique de M. McCleave: «qui recherche la justice doit avoir les mains propres».

**M. Baldwin:** Je puis, monsieur le président, vous donner un exemple de ce que vient de dire le coprésident.

J'ai en effet eu l'occasion de défendre un homme accusé d'avoir violé une prostituée; il a été condamné. N'oublions donc pas la loi.

**Le coprésident (M. McCleave):** Bien.

Nous en arrivons au numéro 11 qui est le dernier. Il s'agit d'une scierie construite près de chez M<sup>me</sup> David Ewing et de l'agrandissement de cette scierie financée par le ministère de l'Expansion économique régionale. Tout ceci se trouve à la page 11 du fascicule 52. Les intéressés que gênaient la pollution et le bruit de l'usine ont essayé d'obtenir par l'intermédiaire du contentieux de l'environnement de Vancouver certains renseignements du ministère de l'Expansion économique régionale. On voulait en fait savoir si le contrat signé avec la scierie contenait des clauses relatives à la protection de l'environnement. Le ministère a répondu que:

La question de l'existence d'une stipulation relative à la pollution dans le cadre de notre offre d'aide est considérée par le ministère comme de nature confidentielle.

**M. Cooper** a soulevé la question suivante:

Pourquoi ce ministère aurait-il le droit de refuser ces renseignements? Qu'y a-t-il de confidentiel dans cette question d'intérêt public? Il me semble que dans ce contexte de l'environnement tout particulièrement, ce genre de secret de la part du gouvernement est inadmissible.

Nous insérons ici la réponse de M. Lessard datée du 24 mars:

Le 24 mars 1976

Monsieur Robert McCleave, député,  
Coprésident  
Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires

Monsieur le député,

La présente fait suite à votre lettre du 18 décembre 1975, que vous avez signée conjointement avec le sénateur Eugene Forsey, sur les commentaires présentés par M. Robert Cooper de l'émission «Ombudsman» de la CBC, devant le Comité le 4 décembre 1975.

Mon ministère a adopté comme politique de respecter la nature confidentielle des détails de nos offres d'encouragement aux sociétés, sauf en ce qui a trait aux renseignements publiés dans le rapport mensuel présenté au Parlement. Nous suivons cette consigne, afin de nous assurer que nous puissions traiter ouvertement avec la société dans l'analyse de ses perspectives commerciales. Si nous rendions ces lettres ou portions de lettres, publiques, nous porterions atteinte au caractère confidentiel qu'il est nécessaire de préserver à nos relations avec les sociétés requérantes et nous ferions subir par là même aux sociétés requérantes des pressions de la part de leurs concurrents, ce qui ferait hésiter les sociétés à se prévaloir de notre



[Text]

After reviewing correspondence relating to the Vancouver Environmental Law Centre's enquiries concerning Atco Lumber Limited, I consider that my Department did provide sufficient information without infringing upon the confidentiality of our letter of offer to the company. While no specific reasons were given to the Vancouver Environmental Law Centre as to why the information they requested, which was contained in a letter of offer to the company, was confidential, the Vancouver Environmental Law Centre was advised of the general policy followed by my Department with respect to environmental considerations.

Specifically, the Vancouver Environmental Law Centre was advised that, with respect to my Department's activities, every project involving the expenditure of federal funds must conform to the environmental specifications set by the appropriate regulatory bodies prior to the expenditure of federal funds. Further, we advised that Atco Lumber Limited's new veneer operation was recognized as a project which could affect the local environment and that our offer was thus conditional upon adequate pollution and abatement facilities being incorporated and utilized.

While neither I nor my Department, on our own volition, may release details of a letter of offer, the successful applicant may release any details he wishes once that offer acceptance has been announced officially. Since the official announcement, with respect to Atco Lumber Limited, had been announced prior to the enquiries from the Vancouver Environmental Law Centre, the Law Centre was advised to contact the company.

Concerning the statements about possible pollution problems at this project, the Vancouver Environmental Law Centre was advised that my officials had been in touch with the British Columbia Pollution Control Branch who monitor the plant's operations with respect to environmental problems. On the basis of their review and investigation, there was no evidence to indicate that Atco Lumber Limited was not complying with the environmental policies laid down by the various regulatory authorities.

Please excuse the length of this letter, but I wanted to detail my Department's response to the enquiries from the Vancouver Environmental Law Centre concerning the environmental considerations with respect to Atco Lumber Limited.

Senator Forsey has been provided with an identical copy of my response.

I look forward to the results of your Committee's findings. The question of release of information to one segment of the public, which could adversely affect another segment, is a most difficult one.

I hope that I have provided answers which satisfy your Committee's concerns. I will, of course, be most happy to discuss the matter further if it is your desire.

[Interpretation]

programme et irait à l'encontre des objectifs du programme.

Après examen de la correspondance relative aux demandes du Centre du droit de l'environnement de Vancouver concernant la Atco Lumber Limitée, j'estime que mon ministère a fourni tous les renseignements qu'il lui était possible de livrer sans porter atteinte au caractère confidentiel de notre lettre d'offre à cette société. Bien que nous n'ayons pas donné les raisons précises au Centre du droit de l'environnement de Vancouver du caractère confidentiel des renseignements qu'il demandait et qui étaient contenus dans une lettre d'offre à la société, nous avons avisé le Centre en question de la politique générale adoptée par mon ministère sur les considérations d'environnement.

Et en fait, le Centre du droit de l'environnement de Vancouver a été avisé que, en ce qui a trait aux activités de mon ministère, tout projet engageant des fonds fédéraux devait respecter les normes de protection de l'environnement établies par les organismes de réglementation appropriés avant que les fonds fédéraux en question ne soient dépensés. Nous avons, de plus, indiqué que la nouvelle usine de fabrication de contre-plaqué de la société Atco Lumber Ltd. avait été considérée comme un projet pouvant perturber l'environnement local et nous avons ajouté que notre offre était, par conséquent, soumise à certaines réserves visant l'intégration et l'utilisation d'installations satisfaisantes de contrôle de la pollution.

Comme ni moi ni mon ministère n'avons le droit de dévoiler de notre propre initiative les détails d'une lettre d'offre, le candidat choisi peut révéler tous les détails qu'il désire, une fois que l'annonce officielle de l'acceptation de l'offre a été faite. En ce qui a trait à la société Atco Lumber Ltd., comme l'annonce officielle avait été faite avant la tenue des enquêtes du Centre du droit de l'environnement de Vancouver, on a conseillé à ce dernier organisme de communiquer avec la société.

En ce qui touche les déclarations visant d'éventuels problèmes de pollution dans ce projet, on a indiqué au Centre du droit de l'environnement de Vancouver que les fonctionnaires de notre ministère avaient communiqué avec la Service de contrôle de la pollution de la Colombie-Britannique qui surveille le fonctionnement de cette usine au chapitre des problèmes du milieu. D'après l'examen et l'enquête qu'il avait effectués, aucune preuve n'indiquait que la société Atco Lumber Ltd. ne se pliait pas aux politiques de protection de l'environnement établies par les divers organismes de réglementation.

Veillez excuser la longueur de cette lettre, mais je désirais expliquer en détails la réaction de mon ministère aux enquêtes effectuées par le Centre du droit de l'environnement de Vancouver au sujet des problèmes du milieu relatifs à la société Atco Lumber Limited.

Une copie de ma réponse a également été transmise au sénateur Forsey.

J'espère prendre bientôt connaissance des résultats des recherches de votre Comité. Il est très délicat d'envisager la possibilité de dévoiler des renseignements à certaines personnes lorsque cela pourrait avoir des conséquences néfastes pour d'autres.

J'espère que les réponses que je vous ai fournies suffiront à dissiper les doutes des membres de votre Comité. Il me fera évidemment plaisir de discuter le problème plus à fond si tel est votre désir.

[Texte]

Yours sincerely,

Marcel Lessard

**Mr. Baldwin:** May I make some comment on that, because I had some occasion to become involved in it?—without knowing what the facts are, of course.

I notice, first, that Mr. Lessard's letter does not refer to the contract at all. I may be wrong. Someone may be able to show me a sentence where he refers to a contract. He refers to letters, and a letter of intent, I think, and ...

• 2120

**Mr. Blais:** A letter of offer.

**Mr. Baldwin:** A letter of offer, yes. However, my experience in these cases is that there are formal written contracts involving the province, in many cases the province involved, the federal government and the company involved.

This may not be one of those cases, but I was on an open-line program, I think in Vancouver or some city in the west, some smaller city such as Saskatoon or Edmonton, in any event, when I heard on the line the lawyer acting for the Ewings, this environmental group and the Ewings themselves. While we are not involved here as we are in many of the cases as to whether there are any damages, whether there have been infractions of the environmental pollution laws, the woman who was making the statement and her husband made very clear statements that in their house they were suffering from environmental problems which were related specifically to this plant. There was a specific reference by the lawyer to a contract, which is in existence, which governed the relationship of the company which was in receipt of public money, and to a clause in that contract, which was alleged to contain provisions which the company was pledged to abide by, concerning the environmental laws, federally and provincially.

While I am not in a position to make a decision, and I am sure no one here is, as to whether they have complied with those laws, that is for a court later on, I just cannot see why that clause would not be made available so that these people could pursue a claim. Maybe they do not have a claim, maybe the clause in the contract was not drawn so as to give them a claim, but surely if they feel that they are suffering damage because of the operation of a company which is carrying on its business with money provided in part from the public treasury and that contract has a clause prohibiting a company which is carrying on its business with money provided in part from the public treasury and that contract has a clause prohibiting a company from engaging in practices which cause damage through environmental pollution the people who allege they are suffering are entitled to look at that agreement.

**Mr. Blais:** Mr. Chairman, in order to clarify the position, as I understand it, there seems to be some question in Mr. Baldwin's mind as to exactly what the procedure is when DREE offers are made.

As it affects Ontario, in any event, the Department will make an offer to the company's seeking assistance. That offer will contain generally those terms and conditions upon which the moneys will be advanced, and it is up to the target company, namely the applicant company, to ascertain, to determine or to advise the government as to

[Interprétation]

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Marcel Lessard

**M. Baldwin:** Puis-je prendre la parole à ce sujet car j'ai eu l'occasion de m'y intéresser... sans bien sûr connaître les faits.

Je remarquais tout d'abord que la lettre de M. Lessard ne porte absolument pas sur le contrat. Peut-être fais-je erreur. Quelqu'un pourra peut-être me montrer une phrase où il est véritablement question du contrat. Il parle de lettre, et d'une lettre d'intention, je pense, et...

**M. Blais:** Une lettre d'offre.

**M. Baldwin:** Oui, une lettre d'offre. Toutefois, je sais que dans de tels cas il y a des contrats écrits officiels entre la province, le gouvernement fédéral et la société concernée.

Peut-être n'était-ce pas le cas, mais j'ai participé à une tribune téléphonique à Vancouver, je crois, ou dans une autre ville de l'ouest, peut-être un peu petite comme Saskatoon ou Edmonton où j'ai parlé au téléphone à l'avocat des Ewing, à une association conservationniste et aux Ewing eux-mêmes. Bien qu'il ne s'agisse pas de dommages, d'infraction aux lois sur la pollution de l'environnement, les déclarations du mari et de la femme indiquaient très clairement qu'ils rencontraient des problèmes écologiques liés à cette usine. L'avocat a mentionné un contrat précis qui lie cette société qui reçoit des fonds publics, et une des clauses de ce contrat qui contiendrait des dispositions que la société doit respecter relativement aux lois fédérales et provinciales touchant l'environnement.

Si je ne suis pas en mesure de juger, comme personne d'ailleurs ici, si la société s'est ou non conformée aux lois, je ne vois tout simplement pas pourquoi cette clause ne peut être divulguée afin que ces gens puissent porter plainte. Peut-être n'ont-ils pas droit de réclamation, peut-être que le contrat ne leur donne pas ce droit, mais il est bien évident que s'ils estiment souffrir de dommages causés par une société qui opère avec des fonds fournis en partie par le trésor public, et qu'il y a dans le contrat une clause interdisant ladite société de polluer l'environnement, il n'y a aucune raison de ne pas leur permettre de voir ce contrat.

**M. Blais:** Monsieur le président, il sera peut-être bon de préciser un peu les choses. J'ai l'impression que M. Baldwin ne sait pas trop quelle est la procédure suivie par le ministère de l'Expansion économique régionale en matière d'offre.

En tout cas, pour ce qui est de l'Ontario, le ministère fait une offre à la société qui recherche une aide. Cette offre contient en général les conditions d'avance de fonds et c'est à la société, donc à celle qui demande une aide, d'indiquer au gouvernement si elle accepte ou non ces conditions. Après quoi il s'agit d'un contrat entre les diffé-



[Text]

whether those terms and conditions are acceptable it. Once those terms are acceptable to it and communication of that acceptance is made to DREE, then that becomes a contract between the parties. Effectively that is the document and that is the exchange which becomes under statute, the IRDIA, confidential and cannot be released.

**Mr. Baldwin:** Does the act . . .

**Mr. Blais:** The act states that any information relating to exchanges between the Department and an applicant is not subject to publication, and will be kept in the strictest of confidence. Effectively the Minister then is not able to provide that particular information. Of course, as I understand it, it is within the Minister's power to make sure that those conditions are abided by, but that surely is a matter that is privy to the Department and the party contracted.

**Senator Godfrey:** We have to go to a vote, but I would just like to point out that surely these people received the information they were looking for because he said on page 2:

... we advised that Atco Lumber Limited's new veneer operation was recognized as a project which could affect the local environment and that our offer was thus conditional upon adequate pollution and abatement facilities being incorporated and utilized.

So they were told that it was conditional.

**Mr. Blais:** Save and except that the condition in all its terms relating to that pollution abatement was not revealed. Surely that is something the Minister could not have revealed unless he would do so in contravention of the statute and his own undertaking.

I might indicate as well that the Minister there indicated as well that there was no evidence to indicate that Atco Lumber Limited was not complying with the environmental policies laid down by the various regulatory authorities. Surely it is up to the department to ensure itself that those particular conditions are met. If they are not met, then of course the moneys are not to be advanced to that particular company, even though the other conditions might have been satisfied. I have seen too many instances where the department has refused to advance funds after production has started because one or more of the conditions had not been satisfied. They are very, very insistent that all the conditions, no matter how slight, be satisfied.

**Mr. Baldwin:** I challenge that, Mr. Chairman. The Minister has no right to set himself up as a judge as to whether there have been violations of the agreement, whether there have been environmental problems. That is for a court and not for the Minister; it is not for a government official. If these people are satisfied in their minds—and they may be wrong—that they are suffering environmental problems which, in this case, dealt with the house they lived in, as well as other things, then they have a right to seek redress in the courts. They are not to be met by the Minister saying, I have decided you are not suffering at all; my decision is final. Which is exactly what the Minister is saying by his letter.

[Interpretation]

rentes parties. Quand on en arrive à ce document, l'échange, conformément à la Loi stimulant la recherche et le développement scientifiques, devient confidentiel et ne peut être divulgué.

**M. Baldwin:** La loi . . .

**M. Blais:** La loi stipule que tout renseignement touchant les échanges entre le ministère et une société ne peut être publié et sera gardé strictement confidentiel. Le ministre ne peut donc pas fournir ce renseignement particulier. Je crois qu'évidemment le ministre peut s'assurer que ces conditions sont respectées mais c'est certainement une question qui le regarde ainsi que l'autre partie au contrat.

**Le sénateur Godfrey:** Nous devons nous absenter pour un vote, mais j'aimerais signaler que les intéressés ont certainement reçu l'information qu'ils souhaitaient, car je lis au bas de la page 1,

... nous avons, de plus, indiqué que la nouvelle usine de fabrication de contre-plaqué de la Société Atco Lumber Limited avait été considérée comme un projet pouvant perturber l'environnement local et nous avons ajouté que notre offre était, par conséquent, soumise à certaines réserves visant l'intégration et l'utilisation d'installations satisfaisantes de contrôle de la pollution.

On a donc bien dit que l'offre était conditionnelle.

**M. Blais:** Mais les conditions relatives à cette baisse de la pollution n'ont pas été révélées. Le ministre n'aurait d'ailleurs pas pu le faire sans contrevenir au règlement et à ses propres engagements.

J'ajouterai que le ministre a dit que rien ne prouvait que la société Atco Lumber Limited ne se soit pas conformée aux politiques sur l'environnement des différents organismes de réglementation. C'est sans doute au ministère de s'assurer que ces conditions ont été remplies. Dans le cas contraire, même si les autres conditions ont été remplies, la compagnie en question ne recevra pas l'argent qu'on devait lui verser. J'ai très souvent constaté que le ministère avait refusé d'avancer des fonds après le début de la production sous prétexte qu'un ou plusieurs conditions n'avaient pas été remplies. Toutes les conditions, absolument toutes, quelle que soit leur importance, doivent être remplies.

**M. Baldwin:** Monsieur le président, je ne suis pas d'accord. Le ministre n'a pas le droit de s'ériger en juge de ce qui constitue une violation de l'accord, indépendamment de tout problème d'environnement. C'est un tribunal et non pas au ministre ou aux représentants du gouvernement, de le faire. Si ceux-ci sont de le faire. Si ceux-ci sont convaincus—et ils peuvent se tromper—de l'existence de problèmes d'environnement—dans ce cas, il s'agissait de la maison où ils logeaient—ils ont le droit de demander justice à un tribunal. Ce n'est pas au ministre de déclarer: j'ai décidé que vous aviez tort et cette décision est finale. Or, c'est précisément ce que prétend le ministre dans sa lettre.

*[Texte]*

Mr. Blais: Mr. Chairman . . .

Mr. Baldwin: You are saying that by his letter.

Mr. Blais: Mr. Chairman, I . . . Oh, surely, surely, Mr. Baldwin.

Mr. Baldwin: I suffered in silence through your statement.

Mr. Blais: You suffer with such difficulty.

Mr. Baldwin: I know I do, especially when they are not the facts.

Mr. Blais: Mr. Chairman, there are two problems here. The first problem is the obligations as between DREE on the one hand and Atco. That is ruled by those particular conditions that are affixed to the contract between those two parties. There is also an additional problem, and that is as between the parties who feel they have been aggrieved—namely, the third parties—and the Atco Lumber company. Effectively, if the parties who feel aggrieved feel there has been a breach of any environmental laws, they have the remedies that are available to them relating to the rectification of that particular error. It may be that by going to court and showing that Atco Lumber Limited has breached the environmental conditions, they will embarrass the government and embarrass the Minister by indicating that the Minister ought to have taken action. That may be the case. But the two situations are independent one from the other.

The Minister is not at all setting himself up as a judge. If the Minister feels there has been no breach of the condition, then that is the end of that particular problem as between the Minister and Atco. He is not setting himself up as a judge. If the Minister, on the other hand, had said. We feel that Atco has breached the environmental laws and requirements, then the party, Atco, would have said, Mr. Minister, we feel you are wrong, and to show you are wrong we are going to take the contract to court and seek the enforcement of the conditions of that contract. That would have been Atco's remedy.

But surely that is a situation that is as between Atco itself and the Minister. The problem here is that we have a third party and that third party feels aggrieved relating to Atco. Its remedy, independent of any other remedy that the Minister of Regional Economic Expansion might have, is to seek to enforce the environmental regulations before a proper tribunal. And if they do so, the Minister of Regional Economic Expansion has absolutely no status in that particular case.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I would perhaps make the point that it would be a question of fact whether the proper safeguards were used or whether some situation developed that, in effect, amounted to common law nuisance. I think that would be a question of fact. I do not suppose there is anything in the legislation that says the decision of the Minister or the decision of the department that all safeguards have been taken 100 per cent could be a bar against operations in a civil action.

Mr. Baldwin.

• 2130

Mr. Baldwin: Mr. Chairman, I do not want to embarrass the government. It is exceedingly difficult to embarrass this government, I may say. However, I would like to refer to page 2. At the bottom of the third paragraph on page 2, Mr. Lessard says:

*[Interprétation]*

M. Blais: Monsieur le président . . .

M. Baldwin: C'est ce que vous dégagez de sa lettre.

M. Blais: Monsieur le président, je . . . oh, certainement, certainement monsieur Baldwin.

M. Baldwin: J'ai souffert en silence pendant toute votre déclaration.

M. Blais: Vous souffrez si péniblement.

M. Baldwin: Absolument, surtout quand on ne respecte pas les faits.

M. Blais: Monsieur le président, deux problèmes se posent ici. Tout d'abord, les obligations qui existent entre le MEER d'une part et la société Atco. Ces obligations sont régies par les conditions stipulées dans le contrat entre ces deux parties. Mais un autre problème se pose entre les autres parties qui estiment avoir été lésées, c'est-à-dire les tierces parties et la société Atco Lumber. En réalité, si les parties qui s'estiment lésées jugent que les lois sur l'environnement ont été violées, elles ont un recours pour le redressement de cette erreur. Il est possible qu'en s'adressant à un tribunal pour démontrer que la société Atco Lumber a violé les conditions sur l'environnement, elles embarrassent le gouvernement et le ministre en démontrant que celui-ci aurait dû prendre des mesures. C'est possible. Mais il s'agit de deux situations distinctes.

Le ministre ne s'érige absolument pas en juge. Si le ministre estime que les conditions n'ont pas été violées, le problème cesse d'exister entre le ministre et la société Atco. Il ne s'érige pas en juge. D'autre part, si le ministre estime que la société Atco ne s'est pas conformée aux lois et aux exigences sur l'environnement, celle-ci peut répondre au ministre qu'il a tort, et le lui démontrer en portant la cause devant les tribunaux et en réclamant l'application des conditions du contrat. Voilà le recours ouvert à la société Atco.

Mais le problème réside sans aucun doute entre la société Atco et le ministre. Le problème, c'est cette tierce partie qui s'estime lésée dans ses relations avec la société Atco. Elle peut recourir—indépendamment de tout autre recours ouvert au ministre de l'Expansion économique régionale—au jugement d'un tribunal. Et dans ce cas, le ministère de l'Expansion économique régionale n'a plus aucune autorité.

Le coprésident (M. McCleave): En fait, il devrait être facile de prouver d'après les faits que les sauvegardes prévues ont été appliquées ou bien qu'au contraire il y a eu atteinte au droit commun. Il me semble que c'est une question de fait. Rien dans la loi ne dit que la décision du ministre ou celle du ministère d'appliquer toutes les sauvegardes à 100 p. 100 pourrait empêcher d'intenter une action civile.

Monsieur Baldwin.

M. Baldwin: Monsieur le président, je ne voudrais pas embarrasser le gouvernement, il est d'ailleurs particulièrement difficile d'embarrasser ce gouvernement. Quoiqu'il en soit, je voudrais vous citer un passage de la lettre de M. Lessard, le second paragraphe de la page 2:



## [Text]

On the basis of their review and investigation there was no evidence to indicate that Atco Lumber Limited was not complying with the environmental policies laid down by their various regulatory authorities.

There is a finding of fact and a finding of law by a Minister who has no damn business to make any such finding. That is not for him; that is for the courts.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Would that be a finding of law, Mr. Baldwin?

**Mr. Baldwin:** Yes, it is a . . .

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I know it is a finding of fact. It is an opinion based on circumstances that his officials considered, but surely you could not submit that it was a finding of law.

**Mr. Baldwin:** I think it would involve a finding of law because you would have to say that this is what the law means. When you read some of these provincial and federal regulatory statutes dealing with the environment it is damn difficult to interpret them. But there has to be an interpretation of that statute. There has to be an interpretation of the contract.

**Mr. Blais:** Surely . . .

**Mr. Baldwin:** Well now, just a minute. Please, please, Mr. Chairman. I have listened a long time to Mr. Blais and I know he made a good argument. His foundations were bad; his arguments were twisted and his conclusions were wrong. But after all that it was a good argument.

However, I suggest that there was a contract here. There was more than a letter. I have seen actual contracts where there have been written contracts between the parties involved. Maybe there was not one in this case. I think we should find out from Mr. Lessard whether there was a contract. If there was a contract, or even if there was an exchange of correspondence, we should examine the legislation to see whether there is a direct prohibition of the release of those facts.

If these people have sustained damage then I think it is a grievous wrong to say that you cannot look at the contract or the exchange of correspondence that contains the obligation on the part of the company to maintain certain standards. No lawyer—that is what I was going to tell Senator Godfrey—is going to subject his client to the dangers and possible expense of litigation unless he knows the basis of the law on which he is operating, which can only be on examination of the terms of the contract, so he can give a decision to his client, so he can recommend that he sue or recommend that he forget about it. Without that these people until two months ago had not taken action, in the sense that they were going to try the matter to court, because they did not know what that obligation was on the company.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Blais.

**Mr. Blais:** Mr. Chairman, I fail to see how any breach of contract between DREE and ATCO can give rise to a cause of action to the parties who feel grieved. Surely if the parties who feel grieved feel that they have a cause of action, that cause of action is not given rise to by any breach of contract between ATCO and DREE. Mr. Baldwin has attempted to imply that there has been no agreement between the parties in this instance. The Minister himself indicates that there is an agreement. He indicates that there is a letter of offer to the company. He indicates, and I

## [Interpretation]

D'après l'examen et l'enquête qu'il avait effectués, aucune preuve n'indiquait que la société *Atco Lumber Limited* ne se pliait pas aux politiques de protection de l'environnement établies par les divers organismes de réglementation.

C'est là une constatation de fait et une constatation de droit de la part d'un ministre qui cela ne regarde pas le moins du monde. Ce n'est pas à lui d'en décider, c'est aux tribunaux.

**Le coprésident (M. McCleave):** S'agirait-il d'une constatation de droit, monsieur Baldwin?

**M. Baldwin:** Oui, il s'agit de . . .

**Le coprésident (M. McCleave):** Je sais que c'est une constatation de fait; c'est une opinion fondée sur les circonstances qui ont été étudiées par ses collègues mais vous ne pouvez pas prétendre qu'il s'agisse d'une constatation de droit.

**M. Baldwin:** A mon sens il s'agirait également d'une constatation de droit car cela revient à donner une interprétation de la loi. Certains de ces instruments de réglementation provinciaux et fédéral en matière d'environnement sont diablement difficiles à interpréter. Mais une interprétation de ce statut est indispensable. Ce contrat doit être interprété.

**M. Blais:** Sans doute . . .

**M. Baldwin:** Un instant, attendez un instant. Je vous en prie, je vous en prie, monsieur le président. J'ai écouté M. Blais développer longuement de bons arguments fondés sur une mauvaise base; ses arguments étaient erronés et ses conclusions fausses. Mais cela était bien exposé.

Quoiqu'il en soit, il s'agit d'un contrat et pas seulement d'une lettre. Il est arrivé que des contrats soient rédigés par les parties en cause. Peut-être que cela n'a pas été le cas ici. Nous devrions demander à M. Lessard s'il a eu un contrat. Dans ce cas, ou même s'il s'est agi uniquement d'un échange de correspondance, nous devons revoir la loi pour déterminer si elle interdit de divulguer ces faits.

Si ces personnes ont subi des dommages, il n'y a aucune raison pour interdire de consulter le contrat ou l'échange de correspondance où étaient stipulées les obligations pour la compagnie de se conformer à certaines normes. Aucun avocat, c'est ce que j'allais dire au sénateur Godfrey, n'accepterait de soumettre son client aux dangers et aux dépenses possibles d'un litige sans connaître la loi sur laquelle il s'appuie et, dans ce cas, il peut s'agir uniquement des termes du contrat; cela lui permet de parvenir à une décision dont il avertit son client, de lui recommander des poursuites ou la non-intervention. Jusqu'à il y a deux mois, ces personnes n'avaient pas agi et n'avaient pas essayé de soumettre la question aux tribunaux car elles ne savaient pas quelles étaient les obligations de la compagnie.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Blais.

**M. Blais:** Monsieur le président, je ne comprends pas comment un bris de contrat entre le MEER et la Société ATCO peut justifier des poursuites pour les parties qui se sentent lésées. Si ces parties se sentent lésées et estiment des poursuites justifiées, ce n'est pas certainement à la suite d'un bris de contrat entre la Société ATCO et le MEER. M. Baldwin a essayé de prouver qu'il n'y avait pas eu d'accord entre les parties dans ce cas. Le ministre lui-même nous dit qu'il y a eu un accord. Il ajoute qu'on a fait par lettre une offre à la compagnie. Il dit de plus

[Texte]

have indicated, that it is the practice that if that letter of offer is accepted then there is a binding contract.

In this particular instance, effectively, the Minister is satisfied that the terms of that particular agreement have been met; as between himself and ATCO, those conditions have been satisfied. Effectively, if they have not in fact been satisfied, surely that gives rise to a remedy to DREE, to no one else, with reference to that particular contract. If they have not been satisfied, Mr. Chairman, surely it is up to the aggrieved parties. If they feel that any conditions relating to the environmental consideration have not been satisfied, it is open to them to use that particular cause of action as a basis for bringing the matter to a court's attention.

• 2135

**Mr. Baldwin:** It is not a question of contracts. It is a question of torts. This is not a contractual action; it is a question of torts. The case books are studded with illustrations where people can take action against other people with whom they have no contractual relationship at all, provided those other people have breached the law. If, by a contract between DREE and the province and the ATCO company, ATCO company enters into certain legal obligations to maintain certain standards with regard to the operation of its plant, that gives rise to an action for damages, not for breach of contract—for damages by these people. It would be monstrous if that was not the case.

However, you and I cannot settle this, Mr. Blais or Mr. Chairman. I make my point that this is a very sad case. I think it illustrates the weakness in the government's handling of information. I think this is a very clear and apt illustration of that. While we cannot settle it here, I really take exception to the weaknesses in Mr. Lessard's letter.

**Mr. Blais:** Mr. Speaker, some concluding remarks. As one whose area has been favoured by DREE grants as a result of the recognition by applicants that the information they would provide to the government and any terms of the agreement would remain confidential, and who were, because of that particular confidentiality, encouraged to make application and to obtain those federal funds, I regret the attitude taken by Mr. Baldwin. The prohibition as contained in the statute relating to the provision of information obtained from an applicant while in negotiations with the government on one of these DREE applications: I feel that that information has to remain confidential and I feel that it is salutary for it to remain confidential in order to encourage men who are engaged in highly competitive businesses to make application. As I say, I regret the attitude taken by Mr. Baldwin, which seems to be that information, although provided to the government in confidence, ought to be made public on the occasion of the first request.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I suppose what has happened here is that you have the very human situation of a couple enjoying their home in some part of British Columbia, where all of a sudden a sawmill rears itself next door, with its smells and its noise, and they get very angry. It may be the best-run sawmill in the world but they will still have some smells and they will still have some of the noise associated with them; it is the nature of the beast. Lo and behold, they find that the government's tax money—that is, their tax money; everybody's tax money—is going into the operation. Hence they raise as much hell as they can in all directions. One can be sympathetic with them.

[Interprétation]

qu'une lettre d'offre qui a été acceptée constitue un contrat obligatoire.

Dans ce cas, effectivement, le ministre est convaincu que les termes de cet accord entre lui-même et la société ATCO ont été remplis. Effectivement, si cela n'était pas le cas, il faudrait faire appel au MEER, et à personne d'autre, du moins dans le cas de ce contrat-là. Si elles ne sont pas satisfaites, monsieur le président, c'est certainement aux parties lésées d'agir. Si elles estiment que les conditions relatives à l'environnement n'ont pas été remplies, c'est à elles de porter l'affaire à l'attention d'un tribunal.

**M. Baldwin:** Il ne s'agit pas de la violation d'un contrat, mais d'un préjudice. Les recueils de jurisprudence montrent à maintes reprises qu'il est possible d'intenter une action contre une personne avec laquelle on a aucun lien contractuel pourvu que cette dernière ait enfreint la Loi. Si, selon les termes d'un contrat entre le ministère de l'Expansion économique régionale, la province et la société ATCO, cette société est tenue de maintenir certaines normes dans son usine, ces personnes peuvent intenter une action en dommages-intérêts, mais non pour violation de contrat. Ce serait monstrueux s'il en était autrement.

Toutefois, vous et moi ne pouvons régler cette situation, et je trouve que c'est très malheureux. Cela démontre de façon très nette que le gouvernement ne peut dévoiler tous les renseignements nécessaires. Bien que nous ne pouvions régler cette situation, je déplore vraiment les faiblesses mentionnées dans la lettre de M. Lessard.

**M. Blais:** Monsieur le président, je voudrais faire certaines observations en conclusion. Je déplore l'attitude de M. Baldwin étant donné que sa région a bénéficié des subventions du ministère de l'Expansion économique régionale justement parce que nous avions assuré les requérants que tous les renseignements qu'ils nous fourniraient et les termes de l'entente demeureraient confidentiels. Étant donné la nature confidentielle de ces renseignements, ils ont été encouragés à présenter des demandes et à obtenir des fonds fédéraux. La Loi interdit la divulgation des renseignements obtenus d'un requérant qui a présenté une demande au ministère de l'Expansion économique régionale et qui est en train de négocier avec le gouvernement à cet égard. J'estime que ces renseignements doivent demeurer confidentiels et qu'on encourage ainsi les hommes d'affaires à présenter des demandes. Je déplore que M. Baldwin estime que ces renseignements, fournis en secret au gouvernement, devraient être divulgués à la première occasion.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je suppose qu'on peut facilement comprendre ce qui s'est produit dans le cas présent. Ce couple de la Colombie-Britannique a été très fâché qu'une scierie, bruyante et nauséabonde, soit construite tout près de chez lui. Même si c'est la scierie la mieux administrée du monde, elle est quand même nauséabonde et bruyante, il ne peut en être autrement. Ce couple s'est tout à coup rendu compte que le gouvernement avait investi leur argent, c'est-à-dire l'argent des contribuables, dans cette usine. C'est pourquoi ils ont fait beaucoup de bruit. On peut facilement les comprendre.



[Text]

Mr. Lessard strikes me as a pretty human type of a chap. While we have had a great argument here, and without actually perhaps putting it down in the questions that might be really put to the Minister, let us send them a transcript of the evidence and ask that he and his departmental officials take a look at it. At least it does give the concern that Mr. Baldwin has raised. It brings about the response that Mr. Blais has ably presented.

**Mr. Baldwin:** Let us get the view of the lawyers for the Ewings, too.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes. I would want it from both sides.

**Mr. Baldwin:** Get their case.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Earlier tonight, for distribution... I think, Mr. Blais, you had come just after I introduced Mr. Finsten and Mr. Johansen; and I will introduce them to you in a moment. The document you have received from the Clerk is their summary of much of the material that has come before us as it deals with categories of exclusion. The Clerk has suggested, and I hope I have your agreement, that we print this as an appendix today under the title *The Right to Information: General Criteria for Exclusion*, so that we have in our proceedings the work of the two people who will be advising and helping this Committee from now on. Is that agreed?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I also would point out again that on Thursday we will make a decision whether we should send somebody to the freedom of information conference that is to be held by an all-party committee in the British House of Commons at the end of April. We might give some thought to that. Maybe there could be a volunteer from the crowd.

• 2140

The meeting is now adjourned until Thursday at eleven a.m. There will be no meeting next week.

[Interpretation]

M. Lessard me semble très humain. Sans poser de questions directes au ministre à ce sujet, nous devrions envoyer une copie du procès verbal à M. Lessard et à ses fonctionnaires afin qu'ils l'examinent. Ainsi ils seront avertis des craintes exprimées par M. Baldwin et nous pourrions connaître leur réaction.

**M. Baldwin:** Nous devrions aussi obtenir l'opinion des avocats du couple Ewings.

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui, j'aimerais connaître l'opinion des deux parties.

**M. Baldwin:** Il faut connaître leur opinion.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Blais, vous avez pris la parole après que j'ai présenté M. Finsten et M. Johansen. Le document que vous a distribué le greffier est le résumé de la plupart des documents qui nous ont été présentés au sujet des catégories d'exclusion. Le greffier a proposé que nous annexions ce document au procès verbal de la réunion d'aujourd'hui et que nous l'intitulions *Le droit à l'information: critères généraux d'exclusion*. Ainsi, nous aurons le document des gens qui conseilleront le Comité à partir de maintenant. D'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. McCleave):** J'aimerais aussi signaler que jeudi prochain nous déciderons si nous allons envoyer quelqu'un à la Conférence sur la liberté d'information qui doit être tenue par un comité de la Chambre des communes de Grande-Bretagne à la fin d'avril. Nous devrions peut-être y réfléchir entre temps. J'espère que l'un de vous se portera volontaire.

La séance est levée jusqu'à jeudi à 11 h 00 du matin. Il n'y aura pas de réunion la semaine prochaine.

## APPENDIX "RSI-31"

*The Right to Information: General Criteria for Exclusion*

1. Information, the release of which would be detrimental to the safety and security of the State.

Privy Council Guidelines, Exemption #2.

Bill C-225, S.4(a).

Proposed Australian Legislation, S.9(a).

U.S. FOI Act, Exemption #1.

Sweden.

2. Information dealing with international relations, the release of which would be detrimental to the future conduct of Canada's foreign relations.

Privy Council Guidelines, Exemption #3.

Proposed Australian Legislation, S.9(a).

U.S. FOI Act, Exemption #1.

Sweden.

3. Information, the release of which would constitute an unwarranted invasion of personal privacy, or would be unjustifiably harmful to an individual.

Privy Council Guidelines, Exemptions #6, 14.

Bill C-225, S.4(h).

Proposed Australian Legislation, S.9(f).

U.S. FOI Act, Exemption #6.

Sweden.

4. Information, the release of which would constitute a breach of confidence or of the law or of the rules of Parliament.

Privy Council Guidelines, Exemption #8, 9, 11, 16.

Bill C-225, S.4(b).

Proposed Australian Legislation, S.9(b), 9(f).

U.S. FOI Act, Exemptions #3, 4.

5. Information, the release of which would jeopardize the integrity of legal opinions or proceedings.

Privy Council Guidelines, Exemption #1, 13.

Bill C-225, S.4(c).

Proposed Australian Legislation, S.9(e).

U.S. FOI Act, Exemption #7.

6. Information, the release of which would jeopardize the confidence necessary to the proper functioning of Government administration.

Privy Council Guidelines, Exemptions #12, 15.

Bill C-225, S.4(g).

Proposed Australian Legislation, S.9(c), (d).

## APPENDICE «RTR-31»

*Le droit à l'information: critères généraux d'exclusion*

1. Renseignements dont la divulgation pourrait nuire à la sécurité de l'État.

Directives du Conseil privé, exemption n° 2.

Bill C-225, alinéa 4 a).

Projet de loi, Australie, alinéa 9a).

*F.O.I. Act*, États-Unis, exemption n° 1.

Suède.

2. Renseignements sur les relations internationales dont la divulgation pourrait nuire à la conduite future des relations étrangères du Canada.

Directives du Conseil privé, exemption n° 3.

Projet de loi, Australie, alinéa 9a).

*F.O.I. Act*, États-Unis, exemption n° 1.

Suède.

3. Renseignements dont la divulgation constituerait une incursion injustifiée dans l'intimité, ou serait inutilement préjudiciable à une personne.

Directives du Conseil privé, exemptions n° 6 et 14.

Bill C-225, alinéa 4h).

Projet de loi, Australie, alinéa 9f).

*F.O.I. Act*, États-Unis, exemption n° 6.

Suède.

4. Renseignements dont la divulgation constituerait un abus de confiance ou une infraction à des lois ou des règlements du Parlement.

Directives du Conseil privé, exemptions n° 8, 9, 11 et 16.

Bill C-225, alinéa 4b).

Projet de loi, Australie, alinéas 9b) et f).

*F.O.I. Act*, États-Unis, exemptions n° 3 et 4.

5. Renseignements dont la divulgation mettrait en danger l'intégrité des jugements ou des procédures juridiques.

Directives du Conseil privé, exemptions n° 1 et 13.

Bill C-225, alinéa 4c).

Projet de loi, Australie, alinéa 9e).

*F.O.I. Act*, États-Unis, exemption n° 7.

6. Renseignements dont la divulgation mettrait en danger la confiance nécessaire au bon fonctionnement de l'administration gouvernementale.

Directives du Conseil privé, exemptions n° 12 et 15.

Bill C-225, alinéa 4g).

Projet de loi, Australie, alinéa 9c) et d).



U.S. FOI Act, Exemption #5.

Sweden.

7. Information, the release of which would jeopardize a Government process of financial or commercial negotiation or a contractual arrangement, or result in undue financial loss or gain by a person or group of persons.

Privy Council Guidelines, Exemptions #5, 10.

Proposed Australian Legislation, S.9(e).

U.S. FOI Act, Exemption #4.

8. Information, the release of which would be detrimental to the future conduct of federal-provincial relations or the relations of the provinces inter se.

Privy Council Guidelines, Exemption #4.

Proposed Australian Legislation, S.9(a).

9. Information involving data of a voluminous character, or which would require an inordinate cost or length of time to prepare.

Privy Council Guidelines, Exemption #7.

Bill C-225, S.4(e).

*F.O.I. Act*, États-Unis, exemption n° 5.

Suède.

7. Renseignements dont la divulgation mettrait en danger les négociations financières ou commerciales, ou un accord contractuel du gouvernement, ou résulterait en une perte ou un bénéfice financier injustifié pour une personne ou un groupe de personnes.

Directives du Conseil privé, exemptions n° 5 et 10.

Projet de loi Australie, alinéa 9e).

*F.O.I. Act*, États-Unis, exemption n° 4.

8. Renseignements dont la divulgation nuirait à la conduite future des relations entre le fédéral et les provinces, ou entre les provinces mêmes.

Directives du Conseil privé, exemption n° 4.

Projet de loi Australie, alinéa 9a).

9. Renseignements comprenant des données volumineuses, ou qui engageraient des frais extraordinaires, ou dont la préparation nécessiterait des délais considérables.

Directives du Conseil privé, exemption n° 7.

Bill C-225, alinéa 4e).







Issue No. 67

Thursday, April 8, 1976

**Joint Chairmen:**

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule n° 67

Le jeudi 8 avril 1976

**Coprésidents:**

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Robert McCleave, député

Government  
Publication

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité mixte permanent des*

# Regulations and other Statutory Instruments      Règlements et autres textes réglementaires

**RESPECTING:**

Review of Statutory Instruments;

Subject-matter of Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning the public business; Guidelines for Motions for the Production of Papers; the Official Secrets Act, the Federal Court Act, the Statistics Act, Prerogative Writs, and other laws which are related to the question of freedom of information and the protection of privacy; automatic data processing in the above context, with due protection for privacy of persons.

**INCLUDING:**

The Eighth Report

**CONCERNANT:**

Examen des textes réglementaires;

L'objet du Bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques; l'exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents; la Loi sur les secrets officiels, la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la statistique, les brefs de prérogative et les autres lois qui sont reliées à la question de la liberté de l'information et à la protection de la vie privée; le traitement automatique de l'information, compte tenu du contexte mentionné ci-dessus et d'une protection adéquate de la vie privée des personnes.

**Y COMPRIS:**

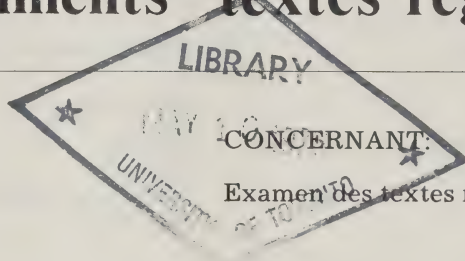
Le huitième rapport

First Session

Thirtieth Parliament, 1974-75-76

Première session de la

trentième législature, 1974-1975-1976





STANDING JOINT COMMITTEE ON  
REGULATIONS AND OTHER  
STATUTORY INSTRUMENTS

*Joint Chairmen:*

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Robert McCleave, M.P.

*Vice-Chairman:*

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

*Representing the Senate:*

*Senators:*

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

*Representing the House of Commons:*

*Messrs.*

Baldwin	Béchar
Balfour	Blais

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES  
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES  
RÉGLEMENTAIRES

*Coprésidents:*

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Robert McCleave, député

*Vice-président:*

M. Kenneth Robinson, député

*Représentant le Sénat:*

*Les sénateurs:*

Riel	Yuzyk—(8)
Riley	

*Représentant la Chambre des communes:*

*Messieurs:*

Brewin	Laprise
Gauthier	Leblanc
(Ottawa-Vanier)	(Laurier)
Hnatyshyn	Reid—(12)

(Quorum 7)

*Les cogreffiers du Comité*

Michael A. Measures

Denis Bouffard

*Joint Clerks of the Committee*

Pursuant to S.O. 65(4)b)

On Thursday, April 8, 1976:

Mr. Gauthier (*Ottawa-Vanier*) replaced Mr. Baker (*Gander-Twillingate*).

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le jeudi 8 avril 1976:

M. Gauthier (*Ottawa-Vanier*) remplace M. Baker (*Gander-Twillingate*).

ORDER OF REFERENCE  
OF THE HOUSE OF COMMONS

Tuesday, April 13, 1976

*Ordered*,—That one member of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments be authorized to travel outside Canada, namely to London, England, to attend a "Symposium on Freedom of Information" to be held on April 29, 1976 by the All-Party Committee on Freedom of Information of the British House of Commons.

ATTEST

*Le Greffier de la Chambre des communes*

ALISTAIR FRASER

*The Clerk of the House of Commons*

ORDRE DE RENVOI  
DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Le mardi 13 avril 1976

*Il est ordonné*,—Qu'un membre du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires soit autorisé à voyager hors du Canada, précisément en Angleterre, pour assister à Londres à un symposium sur la liberté de l'information, qui se tiendra le 29 avril 1976 sous l'égide du «All-Party Committee on Freedom of Information» (Comité inter-partis sur la liberté de l'information) de la Chambre des communes britannique.

ATTESTÉ



## REPORT TO THE SENATE

Extract from the *Minutes of Proceedings* of the Senate:

April 8, 1976

The Honourable Senator Forsey from the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments, presented its Eighth Report as follows:—

Thursday, April 8, 1976

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments has the honour to present its Eighth Report as follows:

In relation to the Order of Reference of the House of Commons dated Thursday, February 12, 1976, relating to the subject-matter of Bill C-225, "An Act respecting the right of the public to information concerning the public business", Guidelines for Motions for the Production of Papers tabled December 19, 1974, by the President of the Privy Council, the *Official Secrets Act*, the *Federal Court Act*, the *Statistics Act*, Prerogative Writs, and laws related to the question of freedom of information and the protection of privacy, and the question of automatic data processing in the above context, with due protection for privacy of persons.

Your Committee recommends that one member of the Committee be authorized to travel outside Canada, namely to London, England, to attend a "Symposium on Freedom of Information" to be held on April 29, 1976, by the All-Party Committee on Freedom of Information of the British House of Commons.

Respectfully submitted,

EUGENE A. FORSEY,  
*Joint Chairman.*

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Forsey moved, seconded by the Honourable Senator Bonnell, that the Report be adopted now.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—  
Resolved in the affirmative.

## REPORT TO THE HOUSE OF COMMONS

Thursday, April 8, 1976

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments has the honour to present its

## EIGHTH REPORT

In relation to its Order of Reference dated Thursday, February 12, 1976, relating to: the subject-matter of Bill C-225 (Mr. Baldwin), an Act respecting the right of the public to information concerning the public business; Guidelines for Motions for the Production of Papers tabled December 19, 1974, by the President of the Privy Council; the *Official Secrets Act*, the *Federal Court Act*, the *Statistics Act*, Prerogative Writs, and other laws which are related to the question of freedom of information and the protection of privacy; automatic data processing in the above context, with due protection for privacy of persons;

## RAPPORT AU SÉNAT

Extrait des *Procès-Verbaux* du Sénat:

Le 8 avril 1976

L'honorable sénateur Forsey, du Comité mixte permanent sur les règlements et autres textes réglementaires présente son huitième rapport, comme suit:

Le jeudi 8 avril 1976

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a l'honneur de présenter son huitième rapport comme suit:

Au sujet de l'Ordre de renvoi de la Chambre des communes du jeudi 12 février 1976 portant sur l'objet du Bill C-225, «Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques», exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents, déposé le 19 décembre 1974, par le Président du Conseil privé, la *Loi sur les secrets officiels*, la *Loi sur la Cour fédérale*, la *Loi sur la statistique*, les brefs de prérogative et les autres lois qui sont reliées à la question de la liberté de l'information et de la protection de la vie privée, et à la question du traitement automatique de l'information, compte tenu du contexte mentionné ci-dessus et d'une protection adéquate de la vie privée des personnes.

Votre Comité recommande qu'un de ses membres soit autorisé à voyager hors du Canada, précisément en Angleterre, pour assister à Londres à un symposium sur la liberté de l'information, qui se tiendra le 29 avril 1976 sous l'égide du «All-Party Committee on Freedom of Information» (Comité inter-partis sur la liberté de l'information) de la Chambre des communes britannique.

Respectueusement soumis,

Le coprésident,  
EUGENE A. FORSEY.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Forsey propose, appuyé par l'honorable sénateur Bonnell, que le rapport soit adopté maintenant.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

## RAPPORT À LA CHAMBRE DES COMMUNES

Le jeudi 8 avril 1976

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a l'honneur de présenter son

## HUITIÈME RAPPORT

Au sujet de son Ordre de renvoi du jeudi 12 février 1976 portant sur: l'objet du Bill C-225, (M. Baldwin), Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques; l'exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents déposé le 19 décembre 1974 par le président du Conseil privé; la *Loi sur les secrets officiels*, la *Loi sur la Cour fédérale*, la *Loi sur la statistique*, les brefs de prérogative et les autres lois qui sont reliées à la question de la liberté de l'information et à la protection de la vie privée; le traitement automatique de l'information, compte tenu du contexte mentionné ci-dessus et d'une protection adéquate de la vie privée des personnes;

Your Committee recommends that one member of the Committee be authorized to travel outside Canada, namely to London, England, to attend a "Symposium on Freedom of Information" to be held on April 29, 1976 by the All-Party Committee on Freedom of Information of the British House of Commons.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issue No. 67*) is tabled.

Respectfully submitted,

*Le coprésident*

ROBERT McCLEAVE

*Joint Chairman*

[Concurred in on Tuesday, April 13, 1976]

Votre Comité recommande qu'un de ses membres soit autorisé à voyager hors du Canada, précisément en Angleterre, pour assister à Londres à un symposium sur la liberté de l'information, qui se tiendra le 29 avril 1976 sous l'égide du «All-Party Committee on Freedom of Information» (Comité inter-partis sur la liberté de l'information) de la Chambre des communes britannique.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicule n° 67*) est déposé.

Respectueusement soumis,

[Adopté le mardi 13 avril 1976]



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, APRIL 8, 1976

(70)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11.09 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen, the Honourable Senator Eugene A. Forsey and Mr. Robert McCleave, presiding.

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Cottreau, Forsey, Lafond and Riel.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Béchard, Blais, Gauthier (*Ottawa-Vanier*) and McCleave.

*In attendance:* Mr. Graham C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1.*)

On SOR/75-470—Ontario Fresh Fruit Service Charge (Inter-provincial and Export) Regulations, the Committee considered correspondence between Counsel to the Committee and the Assistant Deputy Minister, Production and Marketing, Department of Agriculture, dated December 5, 1975 and March 9, 1976.

On SOR/75-324—National Historic Parks Admission Fees Regulations, the Committee considered correspondence between Counsel to the Committee and the Director, Legal Services, Department of Indian and Northern Affairs, dated September 19, 1975 and March 8, 1976.

On SOR/74-264—Banff Townsite Zoning Regulations, No. 1, 1974, the Committee considered correspondence between Counsel to the Committee and the Director, Legal Services, Department of Indian and Northern Affairs, dated March 5, 1975 and March 2, 1976.

On SOR/72-466—Hatchery Regulations, and a related letter to Counsel to the Committee from the Assistant Deputy Minister, Production and Marketing, Department of Agriculture, dated March 5, 1976,

*Ordered,*—That Counsel to the Committee correspond further with the Assistant Deputy Minister, Production and Marketing, Department of Agriculture.

On SOR/74-29—Special Parole Regulations, No. 1, 1973, and related correspondence between Counsel to the Committee and the Legal Adviser, National Parole Board, dated December 4, 1975 and February 24, 1976,

*Ordered,*—That Counsel to the Committee correspond with the Legal Adviser, Privy Council Office.

On SOR/74-582, SOR/75-273—B.C. Fishery Regulations, amendments, and SOR/75-225—Manitoba Fishery Regulations, amendment, and related correspondence between Counsel to the Committee and the Director, Legal Services, Department of the Environment, dated March 24, 1975 and February 13, 1976,

*Ordered,*—That Counsel to the Committee correspond further with the Director, Legal Services, Department of the Environment.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 8 AVRIL 1976

(70)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 09 sous la présidence de l'honorable sénateur Eugene A. Forsey et de M. Robert McCleave (coprésidents).

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Cottreau, Forsey, Lafond et Riel.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Béchard, Blais, Gauthier (*Ottawa-Vanier*) et McCleave.

*Aussi présents:* M. Graham C. Eglington et M<sup>lle</sup> Lise Mayrand, conseiller du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26 de la Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972. c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule n° 1.*)

DORS/75-470—Règlement sur les frais de service pour les fruits frais de l'Ontario (marchés interprovincial et d'exportation); le Comité étudie la correspondance échangée entre le conseiller du Comité et le sous-ministre adjoint, (production et commercialisation) du ministère de l'Agriculture, en date du 5 décembre 1975 et du 9 mars 1976.

DORS/75-324—Règlement sur les droits d'entrée dans les parcs historiques nationaux, le Comité étudie la correspondance échangée entre le conseiller du Comité et le directeur du Contentieux, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, en date du 19 septembre 1975 et du 8 mars 1976.

DORS/74-264—Règlement de zonage du lotissement urbain de Banff n° 1 de 1974, le Comité étudie la correspondance échangée entre le conseiller du Comité et le directeur du Contentieux, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, en date du 5 mars 1975 et du 2 mars 1976.

DORS/72-466—Règlement sur les couvoirs ainsi qu'une lettre à ce propos adressée au conseiller du Comité par le sous-ministre adjoint, (production et commercialisation) du ministère de l'Agriculture en date du 5 mars 1976,

*Il est ordonné,*—Que le conseiller du Comité écrive de nouveau au sous-ministre adjoint, (production et commercialisation), du ministère de l'Agriculture.

DORS/74-29—Règlement spécial sur la libération conditionnelle d'un détenu, n° 1 de 1973, et la correspondance échangée sur ce sujet entre le conseiller du Comité et le conseiller juridique de la Commission nationale des libérations conditionnelles, en date du 4 décembre 1975 et du 24 février 1976,

*Il est ordonné,*—Que le conseiller du Comité écrive au conseiller juridique, bureau du Conseil privé.

DORS/74-582, DORS/75-273—Règlement de pêche de la C.-B.—Modifications et le DORS/75-225—Règlement de pêche du Manitoba—modification et la correspondance échangée sur ce sujet entre le conseiller du Comité et le directeur du Contentieux, ministère de l'Environnement, en date du 24 mars 1975 et du 13 février 1976,

*Il est ordonné,*—Que le conseiller du Comité écrive de nouveau au directeur du Contentieux, ministère de l'Environnement.

On SOR/75-446—Airport Personal Property Disposal Regulations, the Committee considered correspondence between Counsel to the Committee and Counsel, Air Administration, Department of Transport, dated October 29, 1975 and November 13, 1975.

On SOR/75-265—Feed Grain Reserve Stock Regulations, and related correspondence between Counsel to the Committee and the Secretary, Canadian Wheat Board, and between Counsel to the Committee and the Vice-Chairman and Chairman of the Reserve Stock Management Committee, Canadian Livestock Feed Board, dated September 18, 1975, October 7, 1975, October 10, 1975, December 5, 1975 and February 10, 1976,

*Ordered*,—That Counsel to the Committee correspond further with the Vice-Chairman and Chairman of the Reserve Stock Management Committee, Canadian Livestock Feed Board.

On the National Capital Commission By-Laws, the Committee considered correspondence between Counsel to the Committee and the Legal Adviser to the National Capital Commission dated February 6, 1976 and February 13, 1976.

On SOR/72-339 R.C.M.P. Regulations, amendment, the Committee considered correspondence between Counsel to the Committee and the Officer in Charge, Legal Branch, Royal Canadian Mounted Police, dated December 15, 1975, December 23, 1975 and March 17, 1976.

On SOR/72-54, SOR/74-385 Labour Mobility and Assessment Incentives Regulations and amendment, and related correspondence between Counsel to the Committee and the Director, Legal Services, Department of Manpower and Immigration, dated December 17, 1975 and January 6, 1976,

*Ordered*,—That Counsel to the Committee correspond with the Legal Adviser, Privy Council Office.

On SOR/73-52 Canadian Manufactured Goods Exported Drawback Regulations, SOR/73-97 Goods Imported and Exported Drawback Regulations, and SOR/73-280 Canadian Manufactured Tires and Tubes (Exported Vehicles) Drawback Regulations,

*Ordered*,—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate Instruments Officer, Department of National Revenue.

The Committee considered SOR/73-108: 1) Airlift Charges Order, revocation; 2) National Defence Provision of Services Regulations, revocation.

On SOR/75-118 Adjustment Assistance Benefit Regulations (Footwear and Tanning Workers), amendment,

*Ordered*,—That Counsel to the Committee correspond with the Director, Legal Services, Department of Labour.

The Committee considered SOR/75-474 Old Age Security Regulations, amendment, and it was

*Agreed*,—That it be considered again at a later date.

By unanimous consent, the Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 12, 1976 relating to: the subject-matter of Bill C-225 (Mr. Baldwin), an Act respecting the right of the public to information concerning the public business; Guidelines for Motions for the Production of Papers tabled December 19, 1974, by the President of the Privy Council; the Official

DORS/75-446—Règlement sur la disposition des biens personnels trouvés dans les aéroports; le Comité étudie la correspondance échangée entre le conseiller du Comité et le conseiller de l'Administration de l'air, ministère des Transports, en date du 29 octobre 1975 et du 13 novembre 1975.

DORS/75-265—Règlement sur les stocks de réserve de provendes et la correspondance échangée sur ce sujet entre le conseiller du Comité et le secrétaire de la Commission canadienne du blé, et entre le conseiller du Comité et le vice-président et le président du Comité de la gestion des stocks de réserve, Office canadien des provendes, en date du 18 septembre 1975, du 7 octobre 1975, du 10 octobre 1975, du 5 décembre 1975 et du 10 février 1976,

*Il est ordonné*,—Que le conseiller du Comité écrive de nouveau au vice-président et au président du Comité de gestion des stocks de réserve de l'Office canadien des provendes.

Règlements administratifs de la Commission de la capitale nationale; le Comité étudie la correspondance échangée entre le conseiller du Comité et le conseiller juridique de la Commission de la capitale nationale, en date du 6 février 1976 et du 13 février 1976.

DORS/72-339—Règlement sur la G.R.C.—Modification; le Comité étudie la correspondance échangée entre le conseiller du Comité et le représentant responsable, Direction juridique, Gendarmerie royale du Canada, en date du 15 décembre 1975, du 23 décembre 1975 et du 17 mars 1976.

DORS/72-54, DORS/74-385—Règlement sur l'encouragement à la mobilité et aux études de main-d'œuvre—Modifications; la correspondance échangée sur ce sujet entre le conseiller du Comité et le directeur du Contentieux, ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, en date du 17 décembre 1975, et du 6 janvier 1976,

*Il est ordonné*,—Que le conseiller du Comité écrive au conseiller juridique, bureau du Conseil privé.

DORS/73-52—Règlement sur les drawbacks relatifs aux marchandises de fabrication canadienne exportées, DORS/73-97—Règlement sur les drawbacks relatifs aux marchandises importées et exportées et DORS/73-280—Règlement sur le drawback relatif aux pneus et chambres à air de fabrication canadienne (*véhicules exportés*),

*Il est ordonné*,—Que le conseiller du Comité écrive au fonctionnaire chargé des textes réglementaires, ministère du Revenu national.

Le Comité étudie le DORS/73-108: 1) Décret sur les frais de services d'aérotransport—Révocation; 2) Règlement sur la fourniture de services par le ministère de la Défense nationale—Révocation.

DORS/75-118—Règlement sur les prestations d'aide à l'adaptation (*travailleurs de la chaussure et du tannage*)—Modification,

*Il est ordonné*,—Que le conseiller du Comité écrive au directeur du Contentieux, ministère du Travail.

Le Comité étudie le DORS/75-474—Règlement sur la sécurité de la vieillesse—Modification, et

*Il est convenu*,—Qu'il soit étudié de nouveau à une date ultérieure.

Du consentement unanime, le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi daté du 12 février 1976 et portant sur: l'objet du bill C-225 (*M. Baldwin*) Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques; l'exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents déposé le 19 décembre 1974 par le président du Conseil



Secrets Act, the Federal Court Act, the Statistics Act, Prerogative Writs, and other laws which are related to the question of freedom of information and the protection of privacy; automatic data processing in the above context, with due protection for privacy of persons. (See *Minutes of Proceedings, Tuesday, March 16, 1976, Issue No. 61*).

Senator Lafond moved,—That, in relation to the Committee's Order of Reference dated Thursday, February 12, 1976 relating to the subject-matter of Bill C-225 etc., the Joint Chairmen report to their respective Houses, seeking authority for one member of the Committee to travel outside Canada, namely to London, England, to attend a "Symposium on Freedom of Information" to be held on April 29, 1976 by the All-Party Committee on Freedom of Information of the British House of Commons.

After debate, the question being put on the motion, it was agreed to.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38.

On SOR/75-577 Atomic Energy of Canada Limited Pension Regulations, the Committee considered correspondence between Counsel to the Committee and the Legal Adviser, Privy Council Office, dated January 21, 1976 and January 29, 1976.

The Committee considered SOR/75-693 Special Services and Fees Regulations, amendment.

On SOR/768 Railway Advance Payment Regulations.

*Ordered*.—That Counsel to the Committee correspond with the Senior Ministry Executive (Legal), Department of Transport.

The Committee considered SOR/76-124—Home Consumption Drawback Regulations, amendment; SOR/75-580—Meat Inspection Regulations, amendment; SOR/75-627—Prince Edward Island Cole Crops Order; SOR/75-628—Exhibition Grants Regulations, amendment; SOR/75-638—Radiation Emitting Devices Regulations, amendment; SOR/75-639, SOR/76-113—Gold Franc Equivalent Order and amendment; SOR/75-640—Canada Egg Purchasing Levies Order, amendment; SOR/75-641—Canadian Egg Pricing (Interprovincial and Export) Regulations, amendment; SOR/75-642—Canada Interim Egg Levies Order, amendment; SI/75-127—Sodium Borohydride Solution Remission Order, amendment; SI/75-130—Chemicals and Plastics Tariff Reduction Order, amendment; SI/75-132—Designating the Minister of Industry, Trade and Commerce as Appropriate Minister with Respect to the Commission on Prairie Grain Handling and Transportation; SI/75-133—1974 Truce Teams Abroad Remission Order; SI/75-134—Proclamation (*Canada Business Corporations Act*); SI/75-136—Designating the Minister of Consumer and Corporate Affairs as Minister for Purposes of the *Canada Business Corporations Act*; SI/75-137—Excluding Certain Persons from the operation of Sections 10 and 20 of the *Public Service Employment Act*.

privé; la Loi sur les secrets officiels, la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la statistique, les brevets de prérogative et les autres lois qui sont reliées à la question de la liberté de l'information et à la protection de la vie privée; le traitement automatique de l'information, compte tenu du contexte mentionné ci-dessus et d'une protection adéquate de la vie privée des personnes. (Voir *procès-verbal du mardi 16 mars 1976, fascicule n° 61*).

Le sénateur Lafond propose,—Que, relativement à l'ordre de renvoi du Comité du jeudi 12 février 1976 portant sur l'objet du bill C-225 etc., les coprésidents fassent rapport à leur Chambre respective, demandant que l'on permette à un membre du Comité de voyager à l'étranger, tout particulièrement à Londres (*Angleterre*), pour assister à un «Symposium sur la liberté de l'information» qui aura lieu le 29 avril 1976 par le Comité sur la liberté de l'information représentant tous les partis de la Chambre des communes britannique.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26 de la Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38.

DORS/75-577—Règlement sur les pensions de l'Énergie atomique du Canada, Limitée, le Comité étudie la correspondance échangée entre le Conseiller du Comité et le conseiller juridique, bureau du Conseil privé, en date du 21 janvier 1976 et du 29 février 1976.

Le Comité étudie le DORS/75-693—Règlement sur les droits postaux de services spéciaux—Modification.

DORS/76-8—Règlement sur les paiements anticipés versés aux chemins de fer,

*Il est ordonné*.—Que le conseiller du Comité écrive au fonctionnaire supérieur du ministère (*Service juridique*), ministère des Transports.

Le Comité étudie le DORS/76-124—Règlement sur les drawbacks (*consommation intérieure*)—Modification; Les DORS/75-580—Règlement sur l'inspection des viandes—Modification; 75-627—Décret sur les crucifères de l'Île-du-Prince-Édouard; 75-628—Règlement sur les subventions aux expositions—Modification; 75-638—Règlement sur les dispositifs émettant des radiations—Modification; 75-639, 76-113—Décret sur l'équivalent du franc-or et Modification; 75-640—Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada—Modification; 75-641—Règlement sur la fixation des prix des œufs du Canada (*marchés interprovincial et d'exportation*)—Modification; 75-642—Ordonnance sur les redevances provisoires à payer pour les œufs du Canada—Modification; les TR/75-127—Décret de remise sur les solutions de borohydride de sodium—Modification; 75-130—Décret sur la réduction du tarif des produits chimiques et des plastiques—Modification; 75-132—Désignation du ministre de l'Industrie et du Commerce comme ministre compétent à l'égard de la Commission de la manutention et du transport des grains des prairies; 75-133—Décret de remise concernant les équipes de contrôle d'une trêve en poste à l'étranger en 1974; 75-134—Proclamation (*Loi sur les corporations commerciales canadiennes*); 75-136—Désignation du ministre de la Consommation et des Corporations comme ministre aux fins de la Loi; 75-137—Exclusion de certains employés des dispositions des articles 10 et 20 de la Loi.

Counsel to the Committee answered question.

The Joint Chairmen authorized that correspondence relating to SOR/75-470, SOR/75-324, SOR/74-264, SOR/72-466, SOR/74-29, SOR/74-582, SOR/75-273, SOR/75-225, SOR/75-446, SOR/75-265, SOR/72-339, SOR/72-54, SOR/74-385, SOR/75-577, together with comments by Counsel to the Committee relating to SOR/72-466, SOR/75-265, SOR/72-54, SOR/74-385, SOR/73-52, SOR/73-97, SOR/73-280, SOR/75-118, SOR/75-474, SOR/75-693, SOR/76-8 and SOR/76-124 be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

At 12.12 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Le Conseiller du Comité répond aux questions.

Les coprésidents autorisent que la correspondance relative aux DORS/75-470, 75-324, 74-264, 72-466, 74-29, 74-582, 75-273, 75-225, 75-446, 75-265, 72-339, 72-54, 74-385, 75-577, ainsi que les observations du conseiller du Comité portant sur les DORS/72-466, 75-265, 72-54, 74-385, 73-52, 73-97, 73-280, 75-118, 75-474, 75-693, 76-8 et 76-124 soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 12 h 12, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le cogreffier du Comité*

Michael A. Measures

*Joint Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, April 8, 1976

• 1108

[Text]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Order please, we have sufficient for the hearing of evidence. What I was proposing to counsel just a moment ago was that in preparing the report to both Houses on our first year or so of activity, it has unanimously been agreed that we deal with the problem that we face with our definition, that is, our jurisdiction—the matter of what constitutes a statutory instrument that properly comes before us. But the thought suddenly struck me—and I was just raising it with counsel—that since we have adopted criteria in those chambers, it might be useful in that first report to give an example under each category of the type of regulation that gave us difficulties. This would make it more meaningful to our bosses in both Houses as to exactly the sort of thing that does come before the Committee. I have suggested to Mr. Eglington and Miss Mayrand that they do not pick on any one department, to spread it all over the place. Does this commend itself to members of the committee? Then that means that we have the large issues squarely before the chambers and an illustration of the type of work we are up against as well so that they will have a better appreciation of our Thursday labours.

When we have another member so that we can vote on the matter of attendance at this London meeting, Mr. Blais has almost accepted and I hope that he will be able to go. The motion is now being passed around the table. When we have another person then perhaps it could be passed and the Joint Chairman and I can then go to the two Houses to get the authority for the cost of such a trip.

Now, if we may turn to our business. The first item before us is SOR/75-470—Ontario Fresh Fruit Service Charge (Interprovincial and Export) Regulations, originally before us on February 5. A letter from Mr. Eglington to Mr. Hughes of December 5 and a reply from the Assistant Deputy Minister of Agriculture, Mr. Phillips, of March 9 are printed herewith.

December 5, 1975

C.P. Hughes, Esq.,  
A/Director,  
Legal Services,  
Department of Agriculture.

Re: SOR/75-470, Ontario Fresh Fruit Service Charge  
(Interprovincial and Export) Regulations

Dear Mr. Hughes:

The validity of the above Regulations would seem to depend upon:

- (a) a service charge being an aspect of "regulation"; and
- (b) the Ontario Fresh Fruit Growers' Marketing Board having been granted power, under section 9(1)(a)(v) of the Ontario Farm Products Marketing Act, to "fix and impose service charges from time to time for the marketing of the regulated product".

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 8 avril 1976

[Interpretation]

Le coprésident (M. McCleave): A l'ordre s'il vous plaît. Nous sommes suffisamment nombreux pour recevoir des témoignages. Il y a un instant, j'avais proposé à notre Conseiller d'exposer, dans le rapport à présenter aux deux chambres pour votre première année d'activité, les difficultés auxquelles nous nous heurtons pour définir un texte réglementaire, lorsqu'il nous est présenté en bonne et due forme. Depuis, l'idée m'est venue, et j'en parlais avec notre Conseiller, que, étant donné que nous avons adopté des critères dans ces chambres, il serait utile, dans notre premier rapport, de donner un exemple, pour chaque catégorie, du genre de règlement qui nous a créé des difficultés. Nos chefs, dans les deux chambres, comprendraient alors beaucoup mieux notre problème. J'ai demandé à M. Eglington et à M<sup>lle</sup> Mayrand de sélectionner des exemples un peu partout afin de ne pas viser un ministère en particulier. Êtes-vous d'accord? Ceci signifie que nous présenterons aux chambres, noir sur blanc, les grandes questions qui nous préoccupent, avec des exemples du genre de travail que nous accomplissons, ce qui leur permettra de mieux apprécier nos séances du jeudi.

Dès qu'un autre député viendra se joindre à notre comité, nous pourrons voter sur cette question d'envoyer un représentant à une réunion à Londres; M. Blais a presque accepté d'y aller et j'espère qu'il pourra le faire. Je fais donc distribuer maintenant cette motion. Dès que nous aurons adopté cette motion, le Coprésident et moi-même pourrons demander à la Chambre d'autoriser les dépenses nécessaires pour ce voyage.

Nous pouvons maintenant nous occuper de nos affaires; le premier document que nous avons devant nous est le DORS/75-470—Règlement sur les frais de services pour les fruits frais de l'Ontario (marché interprovincial et d'exportation); ce règlement a déjà été soumis au comité le 5 février 1976. Nous avons ici une lettre du 5 décembre 1975 de M. Eglington adressée à M. Hughes et la réponse de M. Phillips, sous-ministre adjoint de l'Agriculture; vous les avez ci-annexées.

Le 5 décembre 1975

Monsieur C. P. Hughes  
Directeur adjoint,  
Contentieux  
Ministère de l'Agriculture.

Objet: DORS/75-470, Règlement sur les frais de service  
pour les fruits frais de l'Ontario (marchés interprovincial et d'exportation)

Monsieur,

La validité du règlement ci-dessus, semble dépendre:

- (a) de frais de service en tant qu'aspect du règlement; et
- (b) de ce que l'Ontario Fresh Fruit Growers' Marketing Board a été investi du pouvoir, aux termes de l'article 9(1)a)(v) de la Loi sur la commercialisation des produits de ferme de l'Ontario, de «fixer et d'imposer des frais de services de temps à autre pour la commercialisation des produits réglementés».

## [Texte]

I shall be glad if you will kindly confirm that the Board has been so empowered under the Ontario legislation.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

March 9, 1976

Mr. G. C. Eglington,  
Counsel,  
Standing Joint Committee of Regulations  
and Other Statutory Instruments.

RE: SOR/75-470, Ontario Fresh Fruit Service Charge  
(Interprovincial and Export) Regulations: Your  
letter to Mr. Hughes, Dec. 5, 1975

Dear Mr. Eglington:

The Department of Agriculture has taken the position that a service charge is an aspect of regulation.

The Ontario Fresh Fruit Growers Marketing Board derives its provincial authority from Regulation 317 and Regulation 318 of Revised Regulations of Ontario 1970 as amended by Ontario Regulation 81/72 made by the Farm Products Marketing Board under the Farm Products Marketing Act. Regulation 318, Section 6 allows the Board "to use any class of licence fees, service charges and other moneys payable to it". Regulation 318, Section 9(5) allows the Board "to fix and impose service charges from time to time for the marketing of fresh fruit".

Section 6 of Regulation 318 is authorized by sections 8(1)16, 8(5) and 9(1)(a)(ix) of the Farm Products Marketing Act c. 162 R.S.O. 1970 and section 9(5) of Regulation 318 by section 9(1)(a)(v), 9(2) to (5) inclusively of Ontario Act.

If you have any further queries concerning this matter, please contact me.

Yours truly,

C. R. Phillips  
Assistant Deputy Minister

Mr. Béchard: Are you satisfied with the answer?

Mr. Graham C. Eglington (Consel to the Committee): The service charge in this instance was three eighths of one cent per pound of fruit marketed. Mr. Phillips has given us chapter and verse as to where the authority comes from, the authority that is enjoyed by the Ontario board which is the delegate of power given by the Parliament of Canada. The Department states that they take the position that a service charge of this type as an aspect of regulation.

Now whether service charges are an aspect of regulation or not has been the cause of a great deal of litigation over the decades. There are persons present probably that are far better qualified than I to say whether a service charge is an aspect of regulation or not but it would seem that the thinking or at any rate the trend of judicial opinion has gone in that direction.

## [Interprétation]

Je vous saurais gré de me confirmer que le Board a été investi de ce pouvoir par loi ontarienne.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

G. C. Eglington

Le 9 mars 1976

Monsieur G. C. Eglington  
Conseiller  
Comité mixte permanent des règlements et  
autres textes réglementaires.

Objet: DORS/75-470, Règlement (interprovincial et d'exportation) sur les frais de service perçus pour les fruits frais en Ontario. Votre lettre à M. Hughes, le 5 décembre 1975.

Monsieur

Le ministère de l'Agriculture a stipulé que l'imposition de frais de service était un volet du règlement.

Les pouvoirs provinciaux du Conseil de commercialisation des fruits frais de l'Ontario découlent des règlements 317 et 318 des Règlements révisés de l'Ontario—1970, modifiés par le règlement 81/72, établi par l'Office de commercialisation des produits agricoles, aux termes de la Loi sur la commercialisation des produits agricoles. En vertu de l'article 6 du règlement 318, l'Office est autorisé «à utiliser toute somme provenant de l'octroi de licences, de frais de service et d'autres sommes recevables.» Le paragraphe 9(5) du règlement 318 autorise par ailleurs l'Office «à établir et à percevoir, de temps à autre, des frais de service pour la commercialisation des fruits frais.»

L'article 6 du règlement 318 est sanctionné par les dispositions 8(1), 16, 8(5) et 9(1)a)(ix) de la Loi sur la commercialisation des produits agricoles, C.162 des S.R.O.—1970, ainsi que par les dispositions 9(5) du règlement 318 et 9(1)a)(v), 9(2) (3) (4) (5) de la loi ontarienne.

Si vous désirez de plus amples renseignements à ce sujet, veuillez communiquer avec moi.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le sous-ministre adjoint  
C. R. Phillips

M. Béchard: Êtes-vous satisfait de la réponse donnée?

M. Graham C. Eglington (Conseiller du Comité): Les frais de service dans notre cas étaient de 3/8 de cent par livre de fruits commercialisés. M. Phillips nous a indiqué avec précision d'où venait l'autorisation: le pouvoir de l'Office de commercialisation de l'Ontario découle du pouvoir qui lui a été donné par le Parlement du Canada. Le Ministère indique que ces frais de service sont un des aspects du règlement.

Pourtant, cette question de savoir si les frais constituent un aspect du règlement ou non fait l'objet de controverse depuis des dizaines d'années. Certains d'entre vous sont sans doute beaucoup plus compétents que moi pour en décider mais, de toute façon, il semble que les tribunaux soient de l'avis du Ministère.



## [Text]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I take it that nothing further is to be done. Is this the feeling?

**Mr. Eglinton:** We could perhaps put the caveat on that, Mr. Chairman, that if service charges of this kind continue to be made and they increase in size, Mr. Brewin may want it looked at again because I recollect on two previous occasions Mr. Brewin has questioned the validity of service charges of an *ad valorem* type.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** SOR/75-324—National Historic Parks Admission Fees Regulations—before the Committee September 17, 1975. Mr. Eglinton's letter to Mr. Roy of September 19 and the reply on March 8 of Mr. Roy are printed herewith.

September 19, 1975

Jacques Roy, Esq.,  
Director, Legal Services  
Department of Indian and Northern Affairs.

Re: SOR/75-324, National Historic Parks Admission Fees Regulations

Dear Mr. Roy:

The Committee considered the above Fees Regulations at its meeting on the 17th instant. I am instructed to enquire why senior citizens are not admitted free to the parks or, at the least, granted some concessional rate of entrance.

One of the Committee members noted that, while Members of the House of Commons were admitted free to the provincial parks of Ontario, they were not granted a similar privilege in respect of the national parks of Canada. I was thereupon instructed to enquire why this privilege was not granted.

Yours sincerely,

G. C. Eglinton,  
Counsel.

March 8, 1976.

Mr. G. C. Eglinton, Esq.,  
The Counsel,  
Standing Joint Committee on  
Regulations and Other  
Statutory Instruments.

Re: SOR/75-324, National Historic Parks Admission Fees Regulations

Dear Mr. Eglinton:

This refers to your letter of September 19, 1975 concerning admission fees to National Historic Parks. It was necessary to delay my response until such time as the revised entrance fee structure had been announced by the Minister. This occurred in Halifax on Friday, February 27th. As you may be aware, entrance fees were introduced at four National Historic Parks in 1975, namely, Fortress of Louisbourg, Fort George, Fort Garry and Fort Langley. Entrance to all other National Historic Parks is free of charge. The 1975 entrance fee charges were applicable to all visitors where charges were levied. The Minister's recent announcement has stated that all persons 65 years of age and over will now be admitted free to those National Historic Parks where entrance fees are collected. This also applies to National Parks.

## [Interpretation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Je crois que c'est tout ce que nous pouvons faire. Qu'en pensez-vous?

**M. Eglinton:** Nous pourrions peut-être signaler ici, monsieur le président, que si ce genre de frais continuent à être imposés et augmentent, M. Brewin voudra peut-être resoulever toute la question car je crois me souvenir qu'à deux occasions, M. Brewin a mis en doute la validité de ce genre de frais de service *ad valorem*.

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous passons maintenant à DORS/75-324—Règlement sur les droits d'entrée dans les parcs historiques nationaux—le règlement a été soumis au comité le 17 septembre 1975. Nous avons une lettre de M. Eglinton du 19 septembre 1975 adressée à M. Roy et la réponse de M. Roy datée du 8 mars 1976 qui sont annexées ici.

Le 19 septembre 1975

M. Jacques Roy  
Directeur des services juridiques  
Ministère des Affaires indiennes et du Nord Canadien.

Objet: DORS/75-324, Règlement sur les droits d'entrée dans les parcs historiques nationaux

Monsieur,

Le Comité a étudié le règlement sus-mentionné lors de sa réunion du 17 dernier. Je suis chargé de me renseigner sur la raison pour laquelle les citoyens âgés ne sont pas admis gratuitement dans les parcs ou, du moins, pourquoi on ne leur accorde pas un tarif réduit.

Un des membres du Comité a fait remarquer que, alors que les députés de la Chambre des communes sont admis gratuitement dans les parcs provinciaux de l'Ontario, on ne leur accorde pas le même privilège en ce qui concerne les parcs nationaux du Canada. On m'a par conséquent chargé de demander pourquoi ce privilège n'est pas accordé.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

J. G. Eglinton  
Conseiller

Le 8 mars 1976

Monsieur G. C. Eglinton  
Conseiller  
Comité mixte permanent des  
règlements et autres  
textes réglementaires.

Objet: DORS/75-324, Règlement sur les droits d'entrée dans les parcs historiques nationaux Notre référence: 4.74.5.77

Monsieur,

Suite à votre lettre du 19 septembre 1975 sur les droits d'entrée dans les parcs historiques nationaux, j'ai dû attendre avant de vous répondre que la structure révisée des droits d'entrée ait été annoncée par le ministre. Cette déclaration a eu lieu à Halifax, le vendredi 27 février. Comme vous le savez, on a établi en 1975, des droits d'entrée pour quatre parcs historiques nationaux, à savoir, la Forteresse de Louisbourg, le Fort-George, le Fort-Garry et le Fort Langley. L'entrée est gratuite dans tous les autres parcs historiques nationaux. Les droits d'entrée en 1975 s'appliquaient à tous les visiteurs des endroits où l'on percevait des droits. La dernière déclaration du ministre indiquait que toutes les personnes âgées de 65 ans et plus seraient admises gratuitement dans les parcs historiques nationaux où l'on percevait des droits d'entrée. Cela s'applique également aux parcs nationaux.

## [Texte]

In May of 1974, the Treasury Board approved a 5-year Capital Development Plan for Parks Canada. This approval was conditional upon a satisfactory revenue program being incorporated with the proposed development plan, the main criteria being to increase revenues to offset operational costs resulting from the construction of visitor use facilities. The revised Parks Canada entrance fee structure introduced in 1975 and recently amended by the Minister's announcement has not made provision for free entrance to National Parks by members of the House of Commons. To grant this privilege would require Treasury Board approval and approval by Orders in Council. In the light of the conditions set by Treasury Board for the implementation of the 5-year Capital Development Plan, such a course of action is not believed to be appropriate.

Yours truly,

Jacques Roy,  
Director, Legal Services.

**Mr. Eglington:** The point that was taken by the Committee is to the entrance charge being levied on persons 65 years of age and over and it has already been acted upon. The second point which was raised by Mr. Robinson as to why members of the House of Commons did not get free entrance has been dealt with in the second paragraph of Mr. Roy's letter.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It appears to be a matter of policy on which I will remain silent.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Perhaps in these special circumstances particularly.

SOR/74-264—Banff Townsite Zoning Regulations, No. 1, 1974, before the Committee November 14, 1974. Mr. Eglington's letter to Mr. Roy of March 5, 1975 and his reply of April 3 are printed herewith.

March 5, 1975

Jacques Roy, Esq.,  
Director  
Legal Services,  
Department of Indian and  
Northern Affairs.

Re: SOR/74-264, Banff Townsite Zoning Regulations  
No. 1, 1974

Dear Mr. Roy:

The above regulation was considered by the Standing Joint Committee at its meeting of November 14, 1974 and the dispensation in favour of the Arrow Motel, which is embodied in the regulation, was noted. I enclose for your information the comment on the regulation which was before the Committee.

The use of the regulation-making power given by section 7 to grant dispensations in favour of particular individuals, structures or parcels of land caused the Committee some concern. Perhaps, after perusing the comment which I have enclosed, you might care to let me have your views on the matter. In particular it would be helpful to know

## [Interprétation]

En mai 1974, le Conseil du trésor approuvait un plan quinquennal d'accroissement des immobilisations pour les parcs du Canada à la condition d'incorporer un programme de revenu satisfaisant au plan d'accroissement proposé, les critères principaux étant d'augmenter les revenus pour compenser les coûts de fonctionnement à la suite de la construction d'installations mises à la disposition du public. La structure révisée des droits d'entrée aux parcs nationaux du Canada, présentée en 1975 et modifiée dernièrement par la déclaration du ministre, n'a pas prévu l'entrée gratuite dans les parcs nationaux pour les membres de la Chambre des communes. L'octroi de ce privilège nécessiterait l'approbation du Conseil du trésor et l'approbation par décrets du conseil. Compte tenu des conditions établies par le Conseil du trésor pour l'application du plan quinquennal d'accroissement des immobilisations, ce privilège serait inapproprié.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le Directeur du contentieux  
Jacques Roy

**M. Eglington:** La question soulevée par le Comité concernait les droits d'entrée pour les personnes de 65 ans et plus, mais elle a été réglée. La deuxième question, qui avait été soulevée par M. Robinson, était de savoir pourquoi l'entrée n'était pas gratuite pour les députés de la Chambre des communes; le deuxième paragraphe de la lettre de M. Roy donne la réponse.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il semble qu'il s'agisse d'une question de politique et, par conséquent, il vaut mieux que je me taise.

**Le coprésident (M. McCleave):** Étant donné les circonstances, cela est sans doute préférable.

DORS/74-264—Règlements de zonage de lotissement urbain de Banff, n° 1 de 1974. La question a été soumise au comité le 14 novembre 1974 et nous avons une lettre du 5 mars 1975 envoyée par M. Eglington à M. Roy ainsi que la réponse du 3 avril qui se trouvent imprimées ci-après.

Le 5 mars 1975

M. Jacques Roy  
Directeur  
Services juridiques  
Ministère des Affaires indiennes et  
du nord canadien.

Objet: DORS/74-264, Règlements du zonage de lotissement urbain de Banff n° 1 de 1974

Monsieur,

Le règlement ci-dessus a été examiné par le comité mixte permanent lors de sa réunion du 14 novembre 1974. Le comité a remarqué dans le règlement la dispense en faveur du Arrow Motel. A titre de renseignement, je vous envoie ci-joint le commentaire du règlement qui a été présenté au comité.

L'utilisation du pouvoir de prescription d'un règlement donné par l'article 7 afin d'accorder des dispenses à des particuliers, des bâtiments ou des terrains, crée quelques soucis au comité. Après avoir lu le commentaire que je vous envoie ci-joint, peut-être me ferez-vous connaître votre opinion à ce sujet. Il me serait en particulier utile de



whether or not further dispensations of this type are contemplated.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

March 2nd, 1976.

Mr. G. C. Eglington, Esq.,  
Counsel,  
Standing Joint Committee on  
Regulations and Other  
Statutory Instruments.

SOR/74-264, Banff Townsite Zoning Regulations No. 1,  
1974

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter dated March 5th, 1975 with respect to the above-noted matter and I am very sorry and apologetic for not having responded to it much earlier.

I have been advised by the Director General of Parks Canada that unlike most municipalities, the Banff Townsite Zoning Regulations do not provide for the granting of minor variances to the Zoning Regulations. As a result, dispensation from the regulations must be sought and in so doing, the impact of meeting the intent of the plans for the townsite in relation to the achievement of park goals is of prime consideration.

The concern of the Committee is appreciated and plans are underway to alleviate this concern. It is expected that the Zoning Regulations will be completely rewritten in 1977 in conjunction with developing local government for the townsites. At that time provision should be made for a local Committee of Adjustment to allow minor variances as is the case in most municipalities.

There may be up to a dozen applications for exemption under the Banff Townsite Zoning Regulations in 1976. These relate to creating lots that will be 1-2 inches less than the required width. Parks Canada acquiesces in these requests as it will overcome a housing shortage. Rather than making a dozen or so exemptions, an amendment to the Regulations to cover this particular group of applications will probably be suggested.

Yours truly,

Jacques Roy,  
Director, Legal Services.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It looks as if they are going to deal with the thing properly, does it not, Mr. Eglington?

• 1115

**Mr. Eglington:** Well, it would appear that in 1977 they are going to amend the regulation to provide for a committee of adjustment to allow minor variances. I trust that they will see to it that what they do is intra vires of the statute. But there is the problem raised in the last paragraph that they anticipate up to a dozen applications for exemption in 1976. These relate to lots that will be one half inch less than the required width. The variances are certainly going to be less than minor; they will be trivial. I do not know what the Committee wishes to do; to simply close its eyes to the next rash of dispensations? Of course, they are going to fix it up in 1977. I suggest that they should fix it up first.

savoir si on prévoit de nouvelles dispenses de cette sorte.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington  
Conseiller

Le 2 mars 1976

Monsieur G. C. Eglington  
Conseiller  
Comité mixte permanent  
des règlements et autres  
textes réglementaires.

DORS/74-264, Règlement de zonage du lotissement  
urbain de Banff, no 1 de 1974

Monsieur,

Je réponds à votre lettre du 5 mars 1975 concernant le règlement susmentionné; je suis désolé et je m'excuse de ne pas y avoir répondu beaucoup plus tôt.

Le Directeur général de Parcs Canada m'a informé qu'à la différence de la plupart des municipalités, le Règlement de zonage du lotissement urbain de Banff ne prévoit pas de divergences mineures au Règlement de zonage. Il faut donc obtenir une dispense pour ce règlement et, ce faisant, les conséquences de la réalisation des plans pour le lotissement urbain par rapport aux buts des parcs sont de première importance.

On comprend donc la préoccupation du Comité et des plans cherchent actuellement à répondre à cette préoccupation. Il est prévu que le Règlement de zonage sera entièrement refondu en 1977, conjointement avec la nouvelle administration locale des lotissements urbains. A ce moment-là, il faudra prévoir un Comité local d'adaptation qui permettra les divergences mineures comme c'est le cas dans la plupart des municipalités.

En 1976, il peut y avoir jusqu'à douze demandes d'exception en vertu du Règlement de zonage du lotissement urbain de Banff. Ces demandes se rapportent à la création de lotissements qui seront d'un et deux pouces moins grands que la largeur requise. Parcs Canada donne son assentiment à ces demandes parce que cela résoudra un problème de logement. Au lieu de faire douze exceptions ou plus, on proposera probablement une modification au règlement afin de couvrir ce groupe particulier de demandes.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Directeur du contentieux  
Jacques Roy

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il semble qu'ils aient l'intention de traiter convenablement l'affaire.

**M. Eglington:** Il semble qu'en 1977 on va modifier le règlement pour permettre à un comité de rajustement d'accepter des divergences mineures. J'espère qu'on s'assurera qu'on procède d'une façon réglementaire mais le dernier paragraphe de la lettre soulève cette question d'une douzaine de demandes d'exemptions que l'on prévoit recevoir en 1976. Il s'agit de lotissements qui seront d'un demi-pouce de moins que la largeur requise. Il n'y a pas de doute que ces divergences ne sont même pas des divergences mineures et que, par conséquent, elles seront négligeables. Je ne sais pas quelle est votre intention: voulez-vous fermer les yeux jusqu'à ce qu'il y ait une autre série de dispenses? Naturellement, ils vont régulariser la situation en 1977 mais je propose qu'ils le fassent dès maintenant.

## [Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** If you can give me the Latin word for "committee" I can give you a very quick answer—*de minimis non curat lex comitium*—or whatever the Latin word for "committee" is, surely. Agreed?

Incidentally, I gave some false information. Mr. Eglington's letter to Mr. Roy was March 5 and Mr. Roy's letter to Mr. Eglington was March 2, and that truly has to be co-operation by government departments.

**The Joint Clerk (Mr. Measures):** Different years.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I am sorry. Ah well.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** What would we do without our meticulous Clerk?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** SOR/72-466 deals with Hatchery Regulations, originally considered by us June 12, 1975. These are under the Livestock and Livestock Products Act and the commentary of counsel is printed herewith, along with a letter to counsel by Mr. Phillips of March 5, 1976; followed by a further comment by counsel of March 12, 1976, printed in that order.

SOR/72-466

## HATCHERY REGULATIONS

Livestock and Livestock Products Act  
P.C. 1972-2593

May 27, 1975

## Criterion 7

1. The enabling section of the Livestock and Livestock Products Act is section 43.

2. Section 45 of the Act reads:

"45. No person shall operate a hatchery within a province in which the Dominion Hatchery Approval Policy has been proclaimed under this Act unless he has been issued a permit to do so by the Minister."

The only provision in section 43 which can be related to regulations governing the issuing of such permits is paragraph (k), which reads:

"43. The Governor in Council may make regulations

...

(k) respecting any other matter deemed necessary for the enforcement of this Part."

Sections 5 and 6 of the Regulations deal with the issuing of permits. It is to be noted that the Act itself (section 47) empowers the Minister to suspend or revoke the permit of any hatcheryman who, in the operation of his hatchery, has, in the opinion of the Minister, contravened the Act or the Regulations.

## [Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Si vous pouvez me donner la traduction latine de «comité» je vous donnerai une réponse rapide: *de minimis non curat lex comitium* ou tout autre mot qui remplacerait en latin *comitium*: c'est-à-dire que le Comité ne s'occupe pas des choses négligeables; d'accord?

En passant, j'aimerais vous signaler que je vous ai donné de mauvais renseignements: la lettre de M. Eglington adressée à M. Roy était datée du 5 mars et la réponse de M. Roy à M. Eglington était datée du 2 mars; voilà un exemple de bonne coopération de la part d'un ministère du gouvernement.

**Le cogreffier (M. Measures):** Oui, mais il s'agissait de deux années différentes.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je m'excuse.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Que ferions-nous sans notre Greffier méticuleux?

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous passons maintenant à DORS/72-466—Règlement sur les couvoirs qui a déjà été soumis au Comité, le 12 juin 1975. Il s'agit de la Loi sur les animaux de ferme et leurs produits; le commentaire de M. Eglington est annexé à nos documents ainsi qu'une lettre envoyée par M. Phillips à notre Conseiller, le 5 mars 1976, et qui a été suivie d'un autre commentaire de notre Conseiller, le 12 mars 1976.

DORS/72-466

## RÈGLEMENT SUR LES COUVOIRS

Loi sur les animaux de ferme et leurs produits  
C.P. 1972-2593

Le 27 mai 1975

## Critère n° 7

1. L'article habilitant de la Loi sur les animaux de ferme et leurs produits est l'article 43.

2. L'article 45 de la Loi se lit comme suit:

"45. Nul ne peut exploiter un couvoir dans une province où le régime canadien d'approbation des couvoirs a été proclamé en vertu de la présente loi, à moins d'avoir obtenu du Ministre un permis à cette fin."

La seule disposition dans l'article 43 qui peut être reliée aux règlements régissant la délivrance de tels permis est l'alinéa k), qui se lit comme suit:

"43. Le gouverneur en conseil peut faire des règlements

...

k) concernant toute autre matière jugée nécessaire à l'application de la présente Partie."

Les articles 5 et 6 du règlement traitent de la délivrance de permis. Il convient de noter que la loi elle-même (article 47), autorise le Ministre à suspendre ou révoquer le permis de tout exploitant de couvoir qui, dans l'exploitation de son couvoir, a, de l'avis du Ministre, enfreint la loi ou le règlement.



## [Text]

Section 5 of the Regulations requires that an application for a permit be made to the District Supervisor being the officer of the Department of Agriculture in charge of the administration of the Regulations in a province. It appears to be merely a matter of administrative convenience that an application must be made to the District Supervisor and not to the Minister or to the Registrar of Stock Brands or to the Deputy Under Groom of the Second Floor Front. The applications are received on behalf of the Minister.

Section 6 leaves in the Minister's hands a complete power to grant or to withhold a licence. All section 6 really says is what the general law would in any event provide, namely that the Minister has a *discretion* to refuse a permit if an unfavourable report is submitted by the District Supervisor. Despite that official's unfavourable opinion a permit could still be granted by the Minister, thus preserving intact the power granted by section 45 of the Act.

What would appear to be objectionable is that an applicant for a permit has no right to put his case before the Minister should the District Supervisor form an unfavourable opinion. Indeed, the applicant under these Regulations might never know that such an opinion has been formed. In the absence of any statutory procedural requirement governing applications and enquiries, the Committee may wish to consider on an *ad hoc* basis whether or not an applicant should be notified of an unfavourable opinion formed on the part of the District Supervisor and be given a right of representation to the Minister in answer to that opinion.

It is true that there may well be no breach of the rules of natural justice as a strict matter of law, unless, in the absence of a right to be heard, opinions are formed as a result of which an existing right is taken away. Nevertheless, the Committee is not confined in its scrutiny to the narrowest approach to legal rules grounding administrative law remedies. It is noteworthy that under the procedural rules established in England and Wales pursuant to the Tribunals and Enquiries Act a right to be notified of an unfavourable report and to make representations in reply thereto is granted.

March 5, 1976.

Mr. G. C. Eglington,  
Counsel,  
Standing Joint Committee on Regulations  
and Other Statutory Instruments.

Re: Statutory Instruments Committee Proceedings—Hatchery Regulations—SOR/72-466—P.C. 1972-2593 of November 9, 1972

Dear Mr. Eglington:

I have for comment your letter on the foregoing subject.

As you will have realized from the regulations sanitation is most important in hatcheries so that disease-free chicks are available to poultry producers.

Before a permit is issued inspection of the premises is carried out by Agriculture Canada inspectors. Since 1972, there have been 22 applications for permits. Twenty permits were issued. Of these, most of the premises required some adjustments to meet the standards and when these adjustments were made, the permits were issued.

## [Interpretation]

L'article 5 du règlement exige qu'une demande de permis soit faite auprès du surveillant régional qui est l'agent du ministère de l'Agriculture chargé de l'administration du règlement dans une province. Il semble que ce soit pour des raisons de convenance purement administratives que la demande de permis doit être faite au Surveillant régional plutôt qu'au Ministre ou à toute autre palier de la hiérarchie administrative. Les demandes de permis sont reçues au nom du Ministre.

L'article 6 confère au Ministre le plein pouvoir d'accorder ou de retirer un permis. Tout ce que dit l'article 6, en fait, est ce que la loi générale prévoirait de toute façon, notamment que le Ministre a *toute discrétion* de refuser un permis si un rapport défavorable est présenté par le surveillant régional. Malgré l'opinion défavorable de cet agent, un permis pourrait toujours être délivré par le Ministre, laissant intact le pouvoir accordé par l'article 45 de la Loi.

Ce qui peut sembler prêter à objection, c'est qu'une personne qui demande un permis n'a aucun droit de faire valoir son cas au Ministre si le surveillant régional donne une opinion défavorable à son sujet. En fait, celui qui présente une demande en vertu de ces règlements peut ne jamais savoir qu'une telle opinion a été formulée à son sujet. En l'absence de toute exigence de procédures obligatoires régissant les demandes et les enquêtes, le Comité peut désirer étudier sur une base *ad hoc* si oui ou non la personne qui fait une demande devrait être avisée de l'opinion défavorable qui a été donnée à son sujet par le surveillant régional et se voir accorder le droit de se justifier auprès du Ministre.

Il est vrai qu'il peut bien ne pas y avoir d'infraction aux règles de justice naturelle au sens strict de la loi, à moins que, en l'absence du droit d'être entendu, les opinions formulées entraînant le retrait d'un droit existant. Néanmoins, le Comité n'est pas restreint, dans son examen, au sens le plus restreint des règles juridiques sur lesquelles se fondent les correctifs d'administration de la loi. Il convient de noter que les règles procédurales établies en Angleterre et au pays de Galles, conformément au *Tribunals and Enquiries Act*, accordent le droit d'être avisé d'un rapport défavorable et de faire des représentations à cet égard.

Le 5 mars 1976

Monsieur G. C. Eglington  
Conseiller  
Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires.

Objet: Procès-verbal du Comité des textes réglementaires—Règlements sur les couvoirs—DORS/72-466—C.P. 1972-2593 du 9 novembre 1972

Monsieur,

Votre lettre portant sur le sujet susmentionné m'a été remise pour que j'y apporte des commentaires.

Comme vous le constaterez d'après le règlement, les conditions d'hygiène sont des plus importantes dans les couvoirs, afin que les éleveurs de volailles disposent de poussins en santé.

Avant de délivrer un permis, les inspecteurs du ministère de l'Agriculture examinent les lieux. Depuis 1972, il y a eu 22 demandes de permis. Vingt ont été accordés. Dans la plupart des cas, il était nécessaire d'apporter certaines modifications aux lieux pour qu'ils satisfassent aux normes, et une fois ces modifications effectuées on délivrait les permis.

## [Texte]

In addition to federal regulations, there are provincial regulations respecting hatcheries and provincial inspectors are involved as well. Invariably there is joint inspection and joint advice to these potential hatchery operators.

In two cases the facilities were not of a type considered adequate for sanitary purposes. One because it was part of a feed mill and the other because there was neither running water nor sewage systems.

Following discussion with Agriculture Canada staff and the Poultry Commissioner of the province in question, the applicants realized the inadequacy of the facilities under the law and each withdrew his application.

Further, in each case suggestions were made to the individuals as to how they could serve their clientele by acting as agents for hatcheries which had the facilities to produce disease-free chicks.

I can see your concern about the words in the regulations which do not specifically provide for an appeal process but in fact our dealings with the public are of the type where there is a continuing review.

I trust that this response will be useful to your Committee but should you require additional information, please do not hesitate to contact me.

Yours truly,

C. R. Phillips,  
Assistant Deputy Minister.

SOR/72-466, Hatchery Regulations

March 12, 1976

Mr. Phillips' explanation (letter of 5th March 1976) does not cover the substance of the objection originally taken. While it is apparent that, in the two cases in which unfavourable reports would have been submitted to the Minister by the inspectors if the applications had been persisted in, the applicants decided not to proceed, there remains the fact that there is no procedural safeguard for an applicant who wishes to persist in his application but on which an unfavourable report is submitted. The applicant need never be told that the inspector's report, or the District Supervisor's opinion, was unfavourable, need not be provided with a copy of it, or even be informed of it. Even if the applicant knows, or thinks he knows, why an unfavourable view has been formed of his application, he will have no opportunity to present his side of the matter to the Minister.

The potential for abuse exists. There is no need to rehearse all the arguments of the Franks Committee Report in favour of openness in precisely this sort of situation. There seems no good reason why the Hatchery Regulations should not provide for the furnishing of a copy of an unfavourable report to an applicant and the giving of an opportunity to make a contrary submission to the Minister. It cannot even be said that such minimal concessions to the concept of natural justice will open the floodgates to administrative and clerical labours of Herculean proportions. Since 1972 there have been but twenty-two applications for permits.

## [Interprétation]

En plus des règlements fédéraux, il existe des règlements provinciaux concernant les couvoirs, et des inspecteurs provinciaux procèdent à la même vérification. L'inspection se fait presque toujours conjointement et les inspecteurs des deux niveaux de gouvernement donnent des conseils aux futurs exploitants de ces couvoirs.

Dans deux cas, les installations ont été jugées insalubres. Dans le premier cas, elles faisaient partie d'une minoterie, et dans l'autre cas, elles n'avaient ni eau courante ni système d'égoûts.

Après discussion avec le personnel du ministère de l'Agriculture, et le Commissaire des volailles de la province concernée, les requérants ont constaté que leurs installations étaient inappropriées en vertu de la loi et ont tous deux retiré leur demande.

En outre, dans chacun des deux cas, on a conseillé aux personnes concernées de desservir leur clientèle en devenant les agents des couvoirs qui avaient les installations appropriées pour produire des poussins en santé.

Je comprends votre préoccupation concernant la formulation du règlement qui ne prévoit pas précisément de procédure d'appel, mais en fait, nos rapports avec le public comportent une révision permanente.

J'espère que cette réponse sera utile à votre Comité, et si vous avez besoin de renseignements additionnels, n'hésitez pas à communiquer avec moi.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le sous-ministre adjoint  
C. R. Phillips

DORS/72-466—Règlement sur les couvoirs

Le 12 mars 1976

L'explication de M. Phillips (lettre du 5 mars 1976) ne traite pas de l'objection de départ. Bien qu'il soit évident, dans les deux cas, que les inspecteurs auraient soumis des rapports défavorables au ministre, si les demandes avaient été maintenues,—les proposants ont ici décidé de ne pas donner suite,—il n'en reste pas moins qu'il n'y a toujours pas de procédure de sécurité pour un proposant qui désirerait maintenir sa demande, mais qui aurait fait l'objet d'un rapport défavorable. On n'est jamais tenu de révéler au proposant que le rapport de l'inspecteur ou l'opinion du surveillant de district était défavorable, pas plus que de lui fournir une copie dudit rapport, ou même de l'en informer. Même si le proposant sait, ou croit savoir, pourquoi sa demande fait l'objet d'un rapport défavorable, il n'aura pas la possibilité de présenter sa version du problème au ministre.

Il y a là possibilité d'abus. Nul n'est besoin de reprendre tous les arguments du rapport du Comité Franks en faveur d'une attitude franche, précisément dans ce genre de situation. Rien ne semble justifier que le Règlement sur les couvoirs ne prescrive pas qu'on remette au proposant une copie du rapport défavorable et qu'on lui donne la possibilité de présenter une requête contradictoire au ministre. On ne peut pas dire que des concessions aussi minimes dans le domaine de la justice naturelle vont noyer l'administration et les bureaux sous un flot de travail. Depuis 1972, il n'y a eu que 22 demandes de permis.



[Text]

**Mr. Eglington:** It would appear, Mr. Chairman, that the matter is not of tremendous concern. There are not hundreds of disappointed applicants for hatchery permits roaming the country with their flocks, but there is still the potential for abuse. It is difficult to conceive why the potential can not be got rid of.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I think your main quarrel then is really set forth in the final two paragraphs of your initial commentary where, if a district supervisor forms an unfavourable opinion, the man or the woman is left without a remedy at that point.

**Mr. Eglington:** That is right. It is very well for the department to tell us, and it is comforting to know that they, in fact, consult with the applicants and suggest to them what they must do in order to put their facilities into the proper condition. But there is still a potential for abuse where an officer goes out, forms an unfavourable opinion, reports, there is no consultation, and the Minister simply refuses on the basis of the report. There is no obligation on anybody to tell the applicant that an unfavourable report has gone in, to furnish him a copy of it, or to afford him an opportunity to rebut the inspector's conclusion.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Well, Mr. Eglington, since the criterion we use, No. 7, appears for any reason to infringe the Rule of Law or the rules of natural justice, this might be the type of case to draw to the attention of the...

**Mr. Blais:** Mr. Chairman, I was wondering if there might not be some specific recommendation relating to a process of appeal to the Minister in the sense that if there has been a refusal, the applicant would have the right to submit his application directly to the Minister, or something of that nature, using other proceedings or procedures that are to be found in other statutes relating to appeals by applicants to the Minister.

**Mr. Eglington:** The critical thing is to allow the applicant to know the grounds on which the officer has formed the unfavourable opinion and to allow him an opportunity to address a rebuttal to the Minister. The Minister's discretion is still intact.

**Mr. Blais:** I see.

• 1120

**Mr. Eglington:** As it is, he can grant that permit over an unfavourable report of the inspector. He can refuse to grant, even though there is a favourable report. Nothing is impinging on the Minister's discretion. But it does not pursue the rules of natural justice to refuse an applicant the opportunity to say something about an unfavourable report. This was a problem that arose for consideration by the Franks Committee, particularly, in connection with the reports of local government inspectors on planning applications. And exactly the same sort of discretion was vested in the Minister, under the Planning Act, as there is vested under these Regulations. And the Franks Committee recommended, most strongly, that the inspector's report should be released and that an opportunity be made to put in comment in the report to the Minister. That was embodied in the Tribunals and Inquiries Act and in the Lord Chancellor's Regulations.

[Interpretation]

**M. Eglington:** Il semble, monsieur le président, que la question ne présente pas une importance considérable. Nous n'avons pas des centaines de requérants qui sont déçus de ne pas avoir reçu de permis de couvoirs errant dans notre pays avec leurs volailles mais il y a toujours des risques d'abus. Cependant, je ne vois pas pourquoi on ne pourrait pas éliminer ces risques.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je crois qu'en fait la discussion porte surtout sur les deux derniers paragraphes de vos remarques du début où vous signalez que lorsqu'un surveillant de district donne une opinion défavorable, celui ou celle qui a fait la requête n'a plus aucun recours.

**M. Eglington:** C'est exact. Le Ministère peut bien nous dire, qu'après consultations avec les requérants, il leur a indiqué comment faire pour que leurs installations répondent aux normes mais il y a toujours possibilité d'abus lorsqu'un agent donne une opinion défavorable et fait son rapport. Le requérant ne voit pas le rapport et le Ministre refuse le permis en se basant sur ce rapport. Nul n'est obligé de dire au requérant que le rapport est défavorable, de lui fournir une copie ou de lui permettre de se défendre.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Eglington, puisque le critère n° 7 que nous utilisons semble violer les règles de la justice naturelle, on pourrait attirer l'attention de...

**M. Blais:** Monsieur le président, on pourrait peut-être recommander l'établissement d'une procédure d'appel auprès du Ministre, c'est-à-dire que le requérant qui s'est vu refuser le permis devrait pouvoir soumettre sa demande directement au Ministre, on pourrait recommander une procédure de ce genre en se basant sur celles qui se trouvent dans d'autres statuts en rapport avec ces appels des demandeurs interjetés auprès du Ministre.

**M. Eglington:** L'essentiel serait de faire savoir au requérant les raisons pour lesquelles l'Agent a émis une opinion défavorable et de permettre au requérant d'exposer ses arguments au ministre. Ce dernier disposerait bien sûr de son pouvoir discrétionnaire.

**M. Blais:** D'accord.

**M. Eglington:** Actuellement, il peut accorder un permis même s'il y a un rapport défavorable de l'inspecteur. Il peut aussi refuser le permis, lorsqu'il y a un rapport favorable. Rien ne nuit à la discrétion du Ministre. Pourtant on ne respecte pas les règles de la justice naturelle lorsqu'on refuse au requérant la possibilité de se défendre en cas de rapport défavorable. Ce problème a été étudié par le Comité Franks, particulièrement dans le cas des rapports faits par les inspecteurs gouvernementaux locaux au sujet des demandes de planification. Le Ministre avait, en vertu de la Loi sur la planification, le même genre de discrétion qu'il a en vertu des règlements que nous avons ici. Et le Comité Franks a recommandé très fermement que le rapport de l'inspecteur soit fourni et qu'on puisse insérer des remarques dans le rapport présenté au Ministre. Cette stipulation a été intégrée dans la *Tribunals and Inquiries Act* et dans les règlements du *Lord Chancellor* (du ministre de la Justice).

[Texte]

Mr. Blais: I see.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** If you would like to propose that as a formal suggestion. . .

Mr. Blais: I think it might be drawn to the attention of. . .

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Perhaps the Department could be asked why this type of procedure could not be adopted, since you do think that there should be some form of appeal procedure in there. Is that right, Mr. Blais?

Mr. Blais: Yes, sir.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes. All right.

The next one is SOR/74-29, Special Parole Regulations, No. 1, 1973, before us on previous occasions, April 24 and November 20, 1975. This was the use of the dispensing power and Mr. Eglington's letter to Mr. Macauley, of December 4, and Mr. Macauley's response, of February 24, printed herewith.

December 4, 1975

R. B. Macauley, Esq.,  
Legal Adviser,  
National Parole Board,  
Department of the Solicitor General.

Re: SOR/74-29, Special Parole Regulations No. 1,  
1973

Dear Mr. Macauley:

Your letter of 29th August last and enclosures were considered by the Standing Joint Committee on 20th ultimo at which time I explained our conversations in this matter and your position, so far as I was able.

The Committee was totally dissatisfied with the use of the dispensing power and with Mr. England's reasoning. The Committee considers that Mr. England's letter of 28th August 1973 did not address itself to the matter which is the Committee's concern and did not take into account the wording of section 9(a) of the Parole Act which speaks of "the portion" and not of "the portions" of "the terms of imprisonment that inmates shall serve before parole may be granted". The Committee considers that under such an enabling power only general rules may be set and not particular portions applying to individual inmates. Hence, it considers that the Regulations under reference are ultra vires.

The Committee is not, of course, unmindful of the hardship which it was sought to avert by the making of the Special Parole Regulations but considers that the proper course—and a course possibly more beneficial to M. LeBlanc—would have been, and still is, an exercise of the royal prerogative of mercy.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

[Interprétation]

M. Blais: Je vois.

**Le coprésident (M. McCleave):** Si vous voulez bien faire une recommandation officielle. . .

M. Blais: Je crois qu'on pourrait utiliser l'attention de. . .

**Le coprésident (M. McCleave):** On pourrait peut-être demander du Ministère pourquoi il n'a pas adopté ce genre de procédure puisque vous croyez qu'une telle procédure d'appel devrait être possible. Est-ce exact, monsieur Blais?

M. Blais: Oui.

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui. Très bien.

Passons maintenant au DORS/74-29, Règlement spécial sur la libération conditionnelle de détenus, n° 1 de 1973. Cette affaire nous a déjà été soumise le 24 avril et le 20 novembre 1975. Il s'agit ici de l'exercice du pouvoir de dispense et nous avons une note adressée par M. Eglington, le 4 décembre 1975, à M. Macauley ainsi que la réponse de ce dernier, qui est datée du 24 février 1976. Elles sont imprimées ci-après.

Le 4 décembre 1975

Monsieur R. B. Macauley  
Conseiller juridique  
Commission nationale des libérations conditionnelles  
Ministère du Solliciteur général.

Objet: DORS/74-29, Libération conditionnelle de détenus  
n° 1 de 1973—Règlement spécial

Monsieur,

Le Comité mixte permanent a étudié le 20 du mois dernier, votre lettre du 29 août et les pièces jointes. À cette réunion j'ai expliqué, dans la mesure du possible, nos conversations et votre position à ce sujet.

Le Comité était complètement insatisfait de l'exercice du pouvoir de dispense et du raisonnement de M. England. Il estime que la lettre de M. England datée du 28 août 1973, n'a pas abordé la question qui préoccupe le Comité et n'a pas tenu compte du texte de l'alinéa 9a) de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus où il est question de «la partie» et non «des parties» des «sentences d'emprisonnement que les détenus doivent purger avant qu'on puisse accorder la libération conditionnelle». Le Comité pense que dans le cadre d'un tel pouvoir habilitant on ne peut établir que des règles générales, et non des parties spéciales s'appliquant à des détenus individuels. Il s'ensuit qu'il considère que les règlements mentionnés sont ultra vires.

Bien entendu, le Comité n'ignore pas les souffrances qu'on cherche à éviter en établissant le règlement spécial sur la libération conditionnelle de détenus, mais il considère que la procédure appropriée—qui est peut-être plus avantageuse pour M. Leblanc—aurait été, et demeure encore, l'exercice de la prérogative royale de clémence.

Veillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Conseiller juridique  
G. C. Eglington



[Text]

February 24, 1976.

Mr. G. C. Eglington,  
Counsel,  
Standing Joint Committee on  
Regulations and Other  
Statutory Instruments.

RE: SOR/74-29, Special Parole Regulations No. 1,  
1973

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of December 4, 1975. The observations and opinions expressed in your letter concerning the procedure and the enactment of Special Parole Regulation No. 1—1973, have been brought to the attention of the Vice-Chairman of the Board.

I have been instructed by the Vice-Chairman on behalf of the Board to state that the Board considers itself bound by the procedure recommended to it and by the acceptance of that procedure by the Governor-in-Council.

Yours very truly,

R. B. Macauley,  
Legal Advisor.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** And this seems to be a standoff in the sense that we suggest one thing and they appear inclined to disagree with us totally.

**Mr. Eglington:** It is an impasse. What is important is, not the case of Mr. LeBlanc, way back in 1973, but whether such a thing can be done in future.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Senator Lafond.

**Senator Lafond:** I believe that it is an impasse and I find this reply not good enough. Now, in Mr. Macauley's letter, in the second paragraph, one thing that I query is the meaning of the sentence:

... the Board considers itself bound by the procedure recommended to it and by the acceptance of that procedure by the Governor in Council.

Now, who recommends the procedure in the first place?

**Mr. Eglington:** It was the Legal Advisers to the Privy Council Office.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** In any case, this is merely another form of a recorded message, really, because what we are questioning is the procedure adopted by the Governor in Council.

**Mr. Eglington:** Yes, but the fact...

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** And they say: "Well, the Governor in Council did it, therefore, that is all there is to it". It leaves us, once again, high and dry.

**Mr. Blais:** That is so, Mr. Chairman, unless the Committee sends a letter to the Privy Council, requesting that the matter be looked into and clarified. Effectively, there is an impasse and it is not sufficient, to my mind, that this impasse is only within this particular Committee. The impasse has to be communicated to the Privy Council.

[Interpretation]

Le 24 février 1976.

Monsieur G. C. Eglington,  
Conseiller juridique  
Comité mixte permanent  
des règlements et autres  
textes réglementaires

Objet: DORS/74-29, Libération conditionnelle d'un  
détenu, n° 1 1973—Règlement spécial

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 4 décembre 1975. Les observations et opinions exprimées dans votre lettre au sujet de la procédure et de la mise en vigueur du règlement spécial sur la Libération conditionnelle d'un détenu n° 1 1973, ont été portées à l'attention du vice-président.

Le vice-président m'a demandé de vous informer au nom de la Commission que celle-ci se considère liée à la procédure recommandée et à l'acceptation de cette procédure par le gouverneur en conseil.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le Conseiller juridique  
R. B. Macauley

**Le coprésident (M. McCleave):** Il semble qu'on tergiverse ici car d'une part nous proposons telle mesure et il semble qu'on est totalement en désaccord avec nous.

**M. Eglington:** Nous sommes dans une impasse. Ce qui est important ici ce n'est pas ce qui s'est passé en 1973 dans le cas de M. LeBlanc mais si on peut procéder ainsi à l'avenir.

**Le coprésident (M. McCleave):** Sénateur Lafond.

**Le sénateur Lafond:** Je crois que nous sommes dans une impasse et à mon avis la réponse n'est pas satisfaisante. Dans la lettre de M. Macauley, au deuxième paragraphe, je me demande ce que signifie la phrase suivante:

... la Commission se considère liée à la procédure recommandée et à l'acceptation de cette procédure par le gouverneur en conseil.

Il s'agirait de savoir qui a recommandé cette procédure à l'origine.

**M. Eglington:** Les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** De toute façon, il s'agit à nouveau d'un genre de message enregistré car, en fait, ce que nous mettons en doute, c'est la procédure adoptée par le gouverneur en conseil.

**M. Eglington:** Oui, mais il n'en reste pas moins que...

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Et nous disons: «Le Gouverneur en conseil a agi ainsi et, par conséquent, il n'y a plus rien à dire.» Voici à nouveau une situation totalement insatisfaisante.

**M. Blais:** Oui, monsieur le président, à moins que le Comité n'envoie une lettre au Conseil privé demandant que la question soit étudiée et clarifiée. Oui, nous sommes dans une impasse et à mon avis la question ne doit pas rester limitée à notre propre Comité. Il faut que cette impasse soit renvoyée au Conseil privé.

[Texte]

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Is this the wish of the Committee?

Some hon. Members: Agreed.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington, then, please deal with your people in the Privy Council Office on this matter, as suggested by Mr. Blais.

Mr. Eglington: And I take it that, if that produces no assurances that this is not to be done again, then this is an appropriate matter to report to Parliament.

The Joint Chairman (Mr. McCleave): I think the Committee would have to make its decision, then, whether or not to carry it further to the respective Houses.

And next we have SOR/74-582 and SOR/75-273—B.C. Fishery Regulations, amendments. SOR/75-225—Manitoba Fishery Regulations, amendment.

The first one, SOR/74-582, was before the Committee on February 6, this year. A letter from Mr. Eglington to Mr. Carton of March 24, 1975 and his reply of February 13, 1976, printed herewith.

March 24, 1975

J. G. Carton, Esq.,  
Director, Legal Services,  
Department of the Environment,

SOR/74-582—British Columbia Fishery Regulations

Dear Mr. Carton:

The above regulation was before the Committee at its meeting of February 6, 1975 and the age discrimination in subsections 6(6) and 6(7) was noted (new subsection 82(3) and 82(4)). The Committee will appreciate being informed of the reasons for discrimination by age provided for in these two subsections.

It was noted that the inconsistency between items numbered 1 and 6 in Schedule "A" was remedied in SOR/74-637.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

February 13, 1976.

Mr. G. C. Eglington  
Counsel,  
Standing Joint Committee  
on Regulations & Other Statutory Instruments.

Re: SOR/74-582, British Columbia Fishery Regulations

Dear Mr. Eglington,

In reply to your letter of February in which you inquire about the above regulations I must point out first that these are sports fishery regulations which are the responsibility of the provincial authorities to administer, the substance of the regulations being recommended by the province to the Minister for enactment by the Governor in Council.

[Interprétation]

Le coprésident (M. McCleave): Le Comité est-il d'accord?

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington, nous vous demandons alors, sur la proposition de M. Blais, de vous mettre en rapport avec vos collègues du Bureau du Conseil privé.

M. Eglington: Et j'en conclus donc que si nous n'obtenons pas l'assurance que cette situation ne se reproduira pas, nous en ferons rapport au Parlement.

Le coprésident (M. McCleave): Je crois que ce sera au Comité de décider s'il veut porter l'affaire ou non devant les Chambres respectives.

Notre prochaine question est celle des DORS/74-582 et DORS/75-273—Règlement de pêche de la C.-B.—Modifications; DORS/75-225—Règlement de pêche du Manitoba, Modification.

Le DORS/74-582 a été soumis au Comité le 6 février de cette année. Nous avons ici une lettre du 24 mars 1975, adressée par M. Eglington à M. Carton ainsi que la réponse de celui-ci, du 13 février 1976. Ces documents sont imprimés ci-après.

Le 24 mars 1975

Monsieur J. G. Carton  
Directeur du Contentieux  
Ministère de l'Environnement.

DORS/74-582—Règlement de pêche de la Colombie-Britannique

Monsieur,

Le Comité a étudié le règlement susmentionné lors de sa réunion du 6 février 1975; la limite d'âge prévue aux paragraphes 6(6) et 6(7) a été notée (nouveaux paragraphes 82(3) et 82(4)). Le Comité aimerait connaître les motifs de la limite d'âge prévue dans ces deux paragraphes.

Le Comité a constaté que l'on avait remédié à l'incohérence qui existait entre les articles n<sup>os</sup> 1 et 6 de l'Annexe «A» dans le DORS/74-637.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le Conseiller juridique,  
G. C. Eglington.

Le 13 février 1976

M. G. C. Eglington  
Conseiller  
Comité mixte permanent des  
règlements et autres textes réglementaires.

Objet: DORS/74-582, Règlements de pêche de la Colombie-Britannique

Monsieur,

En réponse à votre lettre de février dans laquelle vous demandez des renseignements au sujet des règlements ci-dessus, je dois d'abord vous signaler qu'il s'agit de règlements régissant la pêche sportive dont les autorités provinciales assurent l'application, le gouvernement provincial recommandant au ministre les dispositions des règlements en vue de leur promulgation par le gouverneur en conseil.



[Text]

While I am not familiar with the thinking which prompted such a regulation I would hazard a guess that it is a concession to juveniles 15 and under and elderly sportsmen 65 and over to fish in these particular areas. In short they are places where kids and elderly people may fish. I cannot with assurance give you the reason for this concession but it might well be founded on biological research and statistical data which may indicate that these particular places can support a sports fishing effort by a limited number but would be depleted if they were open to all.

Yours truly,

J. G. Carton,  
Director, Legal Services.

• 1125

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** My word, he is not exceeding the speed limit, is he.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** The youngsters who were allowed to fish before are now too old to fish in the interim. Mr. Eglington.

**Mr. Eglington:** Perhaps I could say, for Senator Godfrey's information here, that in many of these instances of letters, one year and 11 months after the event, there is intervening jogging-of-the-mind correspondence. The Committee wished to know why the age discriminations were introduced, one could also describe them as concessions, rather than discriminations. The common sense answer has been given by Mr. Carton. There is no question as to the validity of what is being done.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** He was still guessing why it was done in the Department of Justice.

**Mr. Eglington:** It was recommended by the provinces.

**Mr. Béchard:** Is it possible to know the exact day of the answer?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I thank you, Mr. Béchard, that is what struck me. Why do we have to guess? Can he not write down and say, members of the committee, it is the federal authority that has to pass them, presumably everybody's head on the line up here; why cannot we find out?

**Mr. Eglington:** I think it is also eminently sensible and I suspect that the reply has glossed over the action that would need to be taken, which is an inquiry by the Ministry of State, Fisheries and Marine to the respective provinces who recommend it. The substance of the regulation is why they wanted the concession.

**Mr. Blais:** This is a relationship, Mr. Chairman, between the two authorities. I cannot recall exactly what responsibility there is in the respective parliaments, namely in the legislatures of the province and in the federal Parliament, relating to fishery regulations.

**Mr. Eglington:** Well, Mr. Béchard knows more about this than anyone else, but the Dominion makes the regulations in the exercise of its legislative power over fisheries. The administration of many fishery regulations, and more especially the recreational sports fishery rather than the commercial ones, is left to provincial authorities—lands and forests and ministries of that kind. As I understand it, there is consultation with the provincial departments as to what the contents of these regulations should be. In other

[Interpretation]

Bien que je ne sois pas au courant des raisons qui ont motivé de tels règlements, j'avancerai l'hypothèse qu'il s'agit de soixante-cinq ans et plus pour leur permettre de pêcher dans ces régions précises. En somme, il s'agit de lieux où les enfants et les personnes âgées sont autorisés à pêcher. Je ne peux pas en toute certitude vous donner la raison de cette concession, mais il est possible qu'elle soit fondée sur des recherches biologiques et des données statistiques qui indiquent probablement que les prises d'un nombre limité de pêcheurs n'auront pas d'effet défavorable sur ces pêches, mais qu'elles seraient épuisées si elle étaient ouvertes.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le directeur du Contentieux,  
J. G. Carton.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ma foi, il ne fait pas d'excès de vitesse.

**Le coprésident (M. McCleave):** Les jeunes qui avaient la permission de pêcher auparavant sont maintenant trop vieux pour exercer ce sport. Monsieur Eglington.

**M. Eglington:** À l'intention du sénateur Godfrey, je mentionnerai que dans plusieurs cas où il semble s'être écoulé un an et onze mois entre la question et la réponse, il y a eu échange de correspondance. Le Comité voulait savoir pourquoi on a introduit une limite d'âge. On pourrait la décrire comme concession plutôt que discrimination. M. Carton a fourni la réponse la plus sensée. Ce qui se fait est indiscutablement valable.

**Le coprésident (M. McCleave):** Il se demande toujours pourquoi cela s'est fait au ministère de la Justice.

**M. Eglington:** Cela se fait sur recommandation des provinces.

**M. Béchard:** Quelle est la date exacte de la réponse?

**Le coprésident (M. McCleave):** Je vous remercie, monsieur Béchard; c'est justement ce qui m'intrigue. Pourquoi devons-nous deviner? Pourquoi n'écrit-il pas simplement aux membres du Comité pour leur dire que le gouvernement fédéral a le pouvoir d'adopter ces règlements? C'est tout ce que nous voulons savoir.

**M. Eglington:** Il serait raisonnable d'exiger une telle réponse. Je soupçonne que la réponse donnée a caché la mesure qui devait être prise c'est-à-dire une enquête par le ministère d'État de la Pêche auprès des provinces. La substance du règlement porte sur le motif de la concession.

**M. Blais:** Monsieur le président, ce rapport est établi entre deux autorités. J'oublie la répartition exacte des responsabilités entre la législature des provinces et celle du Parlement fédéral en ce qui concerne le règlement de la pêche.

**M. Eglington:** M. Béchard en sait plus long sur la pêche que qui que ce soit. Dans l'exercice de son pouvoir législatif, le Dominion établit les règlements sur la pêche. Les autorités provinciales, par leurs ministères des Pêches et forêts, sont responsables de l'application des règlements sur la pêche, particulièrement la pêche sportive, moins de la pêche commerciale. On consulte les ministères provinciaux sur le contenu de ces règlements. En d'autres termes, on leur demande ce qui leur est possible d'appliquer.

[Texte]

words, what is it that you want or would find suitable to administer. Then the regulations are made by the Dominion in the exercise of its power.

**Mr. Blais:** So there is no legislative authority at all in the province.

**Mr. Eglington:** No.

**Mr. Blais:** It is only the power to administer.

**Mr. Béchard:** I am not the witness here, but certain provinces have authority on fisheries, for instance, Quebec, but in all the other provinces I think it is the federal government which is looking after regulations. Even in Quebec the length of lobsters is in close co-operation with the federal government. The licences are given by Quebec to the fishermen in Quebec but in the other provinces it is federal.

**Mr. Blais:** I have the same problem. In Ontario...

**Mr. Béchard:** Freshwater fish, for instance is provincial because it...

**Mr. Blais:** In Ontario the same thing applies. There has to be co-operation between the provincial and federal authorities relating to seasons for pickerel and so on and the shortening and lengthening of the seasons. I have never been clear as to what was the respective authority. I did not think it was simply a question of the federal Parliament having the right to legislate and the provincial government having the right to administer that particular legislation. If that were the case, surely in the passing of regulations the federal government would have exclusive authority as to what the contents of those particular regulations would be and they would have the obligation to make sure that they had prompted the statute or legislation that they had passed. However, if there was a divided jurisdiction between the two, there might be a greater responsibility on the province. Surely that is material to the particular reply that we get here.

• 1130

**Mr. Eglington:** The Crown in the right of the province owns the fisheries as a matter of proprietary right where it owns the bed of the lake or fresh water stream in which the fish occur. Now, there is that to it. They have the right to grant, I suppose putting it in technical language, *profits à prendre* in connection with the fishery, or licence to come and take the fish. The Dominion has the legislative power to regulate the fishery but not the proprietary aspect of it, the ownership of the fishery. There is that to it.

But even where the administration is left to the provincial authorities, I take it that over a long period of time, as I understand it, there has been consultation with the provinces as to what will be the content of the regulation they will, in fact, be administering.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** My recollection is, Mr. Chairman, that there was a case before the judicial committee of the Privy Council on this in 1898 but it is a long time since I read it. I found it very hard to follow when I did read it and I cannot remember what the substance of it was. But it may shed some light on this.

[Interprétation]

Ensuite les règlements sont établis par le Dominion dans l'exercice de son pouvoir.

**M. Blais:** Les provinces n'ont donc aucune autorité législative.

**M. Eglington:** Non.

**M. Blais:** Elles ont seulement le pouvoir d'application.

**M. Béchard:** Bien que je ne sois pas le témoin ici ce matin, je vous dirai que certaines provinces ont autorité sur la pêche, par exemple le Québec. Dans toutes les autres provinces, je crois, le gouvernement fédéral s'occupe de ces règlements. Même au Québec, la longueur des homards est établie en collaboration étroite avec le gouvernement fédéral. Au Québec, les permis de pêche sont délivrés par la province mais dans toutes les autres provinces ces permis sont émis par le fédéral.

**M. Blais:** Je fais face aux mêmes problèmes. En Ontario...

**M. Béchard:** Le poisson d'eau douce par exemple est de compétence provinciale parce que...

**M. Blais:** C'est la même chose en Ontario. Les autorités provinciales et fédérales collaborent à l'établissement des saisons de pêche du brochet. Je n'ai jamais saisi clairement la délimitation de cette autorité. La question dépasse le fait que le Parlement fédéral a le droit de légiférer et que le gouvernement provincial a le droit d'exécuter les lois. Si tel était le cas, le gouvernement fédéral aurait l'autorité exclusive sur le contenu de ces règlements et devrait s'assurer que le passage de ces statuts ou de ces lois a été fait à la suggestion des provinces. Toutefois, si la juridiction est divisée entre les deux, la province aurait une responsabilité plus grande. La réponse reçue traite de cette question.

**M. Eglington:** La province est propriétaire de la pêche puisque le lit du lac ou du ruisseau où se trouve le poisson lui appartient. Il faut tenir compte de cet aspect. En termes techniques, ils ont le droit d'accorder les profits à prendre relativement à la pêche ou à la délivrance de permis de pêche. Le Dominion détient le pouvoir législatif de réglementer la pêche, mais il n'a aucun droit de propriété sur cette question.

Bien que l'exécution de ces règlements soit confiée aux autorités provinciales, je conclus que, de temps à autre, il y a consultation avec les provinces sur le contenu des règlements à appliquer.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur le président, je me rappelle qu'une cause de ce genre a été soumise au comité contentieux du Conseil privé en 1898; je ne l'ai pas lue depuis bien longtemps. Je l'avais trouvée assez difficile à comprendre et j'oublie l'essentiel de l'affaire. Toutefois, elle pourrait jeter un peu de lumière sur la question.



*[Text]*

I, in my innocence, had assumed until I read that decision that the "exclusive jurisdiction over a sea coast and inland fisheries" meant what it said. Now I think this is one of the numerous cases in which, I suppose it was Lord Haldane by this time, proceeded to explain that black did not really mean black, it meant a light shade of pearl grey or something of that kind and therefore the province had certain jurisdiction.

I think it is, to the best of my belief, a very complex and obscure part of our constitutional law as a result of that 1898 decision. But I am in the presence of a flock of lawyers who presumably know far more about it than I do. I am merely hazarding a guess that this might give us some clue.

**Mr. Eglington:** Well, there is a series of Privy Council decisions.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Miss Mayrand? Oh, I am sorry, Mr. Eglington.

**Mr. Eglington:** There is actually a series of Privy Council decisions relating to waters and fisheries. Most of them arose in Quebec and I think the last of them was in 1916. Most of them hinge upon the distinction between the ownership of the fishery as a proprietary right and the regulation of the fishery.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Blais.

**Mr. Blais:** I would still like to get some clarification with reference to the reply from Mr. Carton where he says that the responsibility of the provincial authorities is only to administer but that implies that the recommendations made to the Governor in Council are binding. Effectively, if they are binding, surely there is more than simply a question of suggestions as to what the regulations should contain. If that is the case, well then we may be limited in the control that we exercise over those particular regulations.

I was wondering if that particular issue might be clarified by setting down the legislation on the one hand which authorizes the passing of regulations and the competing legislation at the provincial level that authorizes the granting of recommendations or the jurisprudence that provides that particular authority. It seems to be a pearl grey area, if I might use the Joint Chairman's expression.

**Mr. Eglington:** I think, Mr. Blais, it is a matter of convention. I do not mean convention in the strict constitutional sense but it is a practice that has grown up. When Mr. Carton says "responsibility of the provincial authorities to administer, the substance being recommended", this is the way the machinery works on the ground and not from the position of legal responsibilities.

**Mr. Blais:** Well, it could be that they might tend to scurry behind that particular explanation in the event that they find our enquiries are not to their liking. Perhaps it might be just the way of putting the peg in the proper aperture.

**Mr. Eglington:** I certainly think Mr. Carton might be moved to direct his enquiries to the provincial authorities as to why they recommended this.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** My impression is that in actual fact the jurisdiction of the Dominion over inland fisheries is pretty well a dead letter, that thanks to administrative arrangements and judicial decisions alike, in fact it does not amount to very much. I think we might ask for some clarification on this from the legal adviser. He presumably is familiar with the various fisheries cases. I

*[Interpretation]*

Avant d'avoir lu cette décision, dans ma naïveté j'avais cru que la juridiction exclusive de la pêche côtière et de la petite pêche ne comportait pas de sous-entendu. Peut-être sommes-nous devant un cas semblable à celui dont a parlé Lord Haldane lorsqu'il expliquait que noir n'est pas vraiment noir, mais peut être gris pâle. La province aurait donc une certaine juridiction.

Selon moi, c'est une partie obscure et complexe de notre droit constitutionnel qui découle d'une décision de 1898. J'ai devant moi plusieurs avocats qui, sans doute, en savent beaucoup plus long que moi. Je me risque tout simplement à faire une suggestion.

**M. Eglington:** Il existe une série de décisions prises par le Conseil privé.

**Le coprésident (M. McCleave):** Mademoiselle Mayrand? Je m'excuse, monsieur Eglington.

**M. Eglington:** Il existe une série de décisions du Conseil privé se rapportant aux eaux et à la pêche. La plupart de ces causes ont été entendues au Québec et la dernière d'entre elles remonte à 1916. Pour la plupart, elles portent sur la question de propriété exclusive de la pêche et sur la réglementation de celle-ci.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Blais.

**M. Blais:** Pouvez-vous me donner des précisions sur la réponse de M. Carton qui dit que les autorités provinciales sont responsables seulement de l'exécution des règlements. Cela implique que les recommandations faites par le gouverneur en conseil sont exécutoires. Si tel est le cas, nous devons aller un peu plus loin que de suggérer le contenu de ces règlements. Nous exerçons alors un contrôle bien limité.

Je me suis demandé si une façon de préciser la situation pourrait être la suivante. D'un côté, on établirait la législation qui autorise le passage des règlements; de l'autre, on aurait une législation au niveau provincial qui autorise l'accord de recommandations ou la jurisprudence qui donne cette autorité. Toute cette question est dans le gris pâle selon l'expression du coprésident.

**M. Eglington:** Monsieur Blais, je crois que c'est une question de convention. Je n'utilise pas le mot convention dans son sens constitutionnel mais plutôt dans le sens pratique établie. M. Carton parle de «la responsabilité des autorités provinciales d'exécuter la substance des recommandations». Ce qui se fait dans la pratique ne correspond pas tout à fait aux responsabilités légales.

**M. Blais:** Ils seront peut-être tentés de se cacher derrière cette explication si nos enquêtes ne leur plaisent pas. Ce serait une façon de remettre les choses en place.

**M. Eglington:** Je crois que nous devrions encourager M. Carton à diriger ces enquêtes vers les autorités provinciales pour découvrir le motif de leurs recommandations.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** J'ai bien l'impression qu'actuellement la juridiction du Dominion sur la petite pêche est à peu près inexistante. Grâce à des ententes administratives et à des décisions judiciaires, elle se résume à très peu de choses. Notre conseiller juridique pourrait-il nous donner des précisions sur cette question. Il semble connaître les diverses causes sur la pêche. Person-

## [Texte]

know only of that one big *groupus classicus* of 1898 from which I suspect the others flow pretty logically, but I think it would be well to have some further information on this, for my own part simply as a matter of intellectual curiosity.

• 1135

**Mr. Blais:** What prompts me, as well, Mr. Chairman, is the fact that in the House last Thursday, I believe, during Private Members' Business, there was a motion by the Honourable Member for Churchill relating to the creation of a new fisheries committee to deal with inland fisheries, a Standing Committee on Inland Fisheries. The matter is developing. I have inland fisheries within my riding and there is some confusion with reference to respective jurisdictions in my mind, if in no one else's, and perhaps it might be helpful if the suggestion of the Chairman were looked into.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** May I point out a minor point that I wish people in the Privy Council Office who do these things would consult the dictionary. In this SOR/75-273 we have twice the error, region being "comprised of", being "composed" of they mean. "Comprised" means to include. It is a most common error and it is distressing to find it in an official document. Comprised of, it is pure nonsense, it means nothing. Being included of, being included by, does not make any kind of sense at all.

Even learned professors, I notice, commit this error. Thousands of times I have called their attention to it in marginal notes on their manuscripts or their publications. I do not know where it started. It is just sheer carelessness and ignorance, or pure ignorance as Dr. Samuel Johnson said.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Now our distinguished Joint Chairman will advise you on how to get rid of a derelict car.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Airport Personal Property Disposal Regulations, SOR/75-446. We have here the letter of Mr. Eglington of October 29, 1975 to Mrs. Temple, and the reply of Mr. Shields of November 14, 1975, printed herewith.

October 29, 1975

Mrs. M. D. Temple,  
Legal Adviser,  
Department of Transport.

Re: SOR/75-446, Airport Personal Property Disposal Regulations

Dear Mrs. Temple:

I have reviewed the above Regulations, and noticed the thirty day periods limited by sections 3, 4(1) and 5(1). I have been wondering from what dates the respective periods run. Perhaps one simply has to read into the several provisions words such as "from the date of finding", "date of conclusion that the goods were abandoned", etc. On the other hand, there may be some other principle at work.

## [Interprétation]

nellement, je ne connais qu'un seul *groupus classicus* de 1898 duquel découlent logiquement les autres décisions. Il serait intéressant d'avoir plus de renseignements sur cette question simplement pour contenter ma curiosité intellectuelle.

**M. Blais:** Monsieur le président, la semaine dernière, à la Chambre des communes, au jour des députés, le député de Churchill a présenté une motion pour la création d'un nouveau comité des pêches pour s'occuper de la petite pêche. La question est à l'étude. Dans ma circonscription électorale il se fait de la petite pêche et je suis confus quant à la question des juridictions. Il me serait très utile, sinon à d'autres, que l'on donne suite à la proposition faite par le président.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je voudrais bien que les personnes au bureau du Conseil privé qui rédigent ces textes consultent le dictionnaire. Dans le DORS/75-273, vous trouvez deux fois la même erreur: une région «comprenant» lorsqu'ils veulent dire «composée de». «Comprenant» signifie inclure. Cette erreur est fréquente et il est désolant de la trouver dans un document officiel. L'utilisation du terme comprendre n'a aucun sens.

Même des professeurs savants commettent cette erreur. A plusieurs reprises, j'ai attiré leur attention sur cette erreur en inscrivant des notes en marge de leurs manuscrits ou de leurs publications. Je ne sais pas quelle est l'origine de cette erreur. S'agit-il de négligence ou d'ignorance comme a dit le docteur Samuel Johnson?

**Le coprésident (M. McCleave):** Le coprésident vous dira comment vous débarrasser d'une voiture abandonnée.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Règlement sur les effets personnels laissés aux aéroports, DORS/75-446. Vous trouverez en annexe la lettre de M. Eglington du 29 octobre 1975 à M<sup>me</sup> Temple ainsi que la réponse de M. Shields du 14 novembre 1975.

Le 29 octobre 1975

M<sup>me</sup> M. D. Temple,  
Conseiller juridique  
Ministère des Transports

Objet: DORS/75-446, Règlement sur les effets personnels laissés aux aéroports

Madame,

J'ai étudié le règlement mentionné ci-dessus et j'attire votre attention sur les périodes de 30 jours fixées aux articles 3, 4(1) et 5(1). Je me suis demandé à partir de quelles dates ces périodes respectives commencent. Peut-être faut-il tenir compte d'expressions telles que «à partir de la date de la découverte», «date à laquelle on décide que les effets ont été abandonnés», etc. D'autre part, on fait peut-être appel à d'autres principes.



[Text]

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

Transport  
Canada

Air

November 13, 1975.

The Senate,  
Standing Joint Committee on Regulations and  
Other Statutory Instruments.

Re: SOR/75-446, AIRPORT PERSONAL PROPERTY  
DISPOSAL REGULATIONS

Attn: G. C. Eglington, Acting Counsel

Gentlemen:

Your letter of October 29, 1975, addressed to Mrs. M. D. Temple, of the Department of Transport has been referred to this writer for reply.

In the revision of the above mentioned regulations it was considered that a distinction should be made between ordinary articles of personal property that were found on the airport and vehicles, apparently abandoned. You will note that an abandoned vehicle is one that has been unclaimed for a period of not less than thirty days, whereas a derelict vehicle is one that remains unclaimed for not less than fourteen days, the difference being that it was considered unreasonable that the airport parking lots should be encumbered with vehicles which were obviously derelict for any longer period than was reasonably necessary as it appears that the airport parking lots have been found to be a place to get rid of derelict vehicles without any expense to the owner or operator. No other principle is applicable in the regulations other than that stated in your letter of October 29th. I would point out however that the period of not less than ninety days under section 4(1) would not begin to run until after the thirty day period in which the vehicle is considered to be an abandoned one.

I might suggest that in respect of regulations enacted by the Minister of Transport concerning air carriers or airports, it would be more expeditious if your requests for further information be directed to this writer rather than to Mrs. Temple.

Yours truly,

L. J. Shields,  
Counsel,  
Air Administration.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Why did they refer to you, Mr. Eglington, as Acting Counsel? It is clearly your letter...

**Mr. Eglington:** I think I signed a letter once as Acting Counsel during an interregnum when there was no counsel.

[Interpretation]

Veillez agréer, Madame, l'expression de mes salutations distinguées.

Le Conseiller intérimaire  
G. C. Eglington.

Transports  
Canada

Air

Le 13 novembre 1975

Le Sénat  
Comité permanent mixte des règlements  
et autres textes réglementaires

Objet: DORS/75-446, Règlement sur la disposition des  
biens personnels trouvés dans les aéroports

A l'attention de M. G. C. Eglington, Conseiller

Messieurs,

On m'a demandé de répondre à la lettre que vous avez adressée le 29 octobre dernier à M<sup>me</sup> M. D. Temple, du ministère des Transports.

Lors de la révision du règlement susmentionné, on a jugé bon d'établir une distinction entre les articles ordinaires appartenant à des particuliers trouvés dans les aéroports et les véhicules laissés dans ces mêmes endroits et non réclamés. Vous remarquerez qu'un véhicule est considéré comme ayant été laissé dans un aéroport, lorsque son propriétaire ne l'a pas réclamé au bout d'une période d'au moins trente jours, alors qu'on considère comme abandonné un véhicule qui n'est pas réclamé par son propriétaire au bout d'une période d'au moins 14 jours, cette distinction ayant été établie parce qu'on jugeait inadmissible que les stationnements des aéroports soient encombrés de véhicules ayant été manifestement abandonnés par leur propriétaire pendant une période plus longue que raisonnablement nécessaire, pour la bonne raison qu'il semble que les stationnements des aéroports sont devenus des lieux de prédilection pour abandonner des véhicules sans qu'il en coûte quoi que ce soit aux propriétaires ou aux conducteurs. Le règlement ne contient aucun autre principe que ceux que vous avez mentionnés dans votre lettre du 29 octobre. J'aimerais préciser, cependant, que la période d'au moins 90 jours prévue dans l'article 4(1) n'entre en vigueur qu'à la fin de la période de 30 jours qui doit s'écouler pour qu'un véhicule soit dit abandonné.

A l'avenir, pour obtenir rapidement réponse à toutes vos demandes de renseignements concernant des règlements adoptés par le ministre des Transports et concernant les transporteurs aériens ou les aéroports, veuillez les adresser au soussigné plutôt qu'à M<sup>me</sup> Temple.

Veillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

L. J. Shields  
Avocat  
Administration de l'air.

**Le coprésident (M. McCleave):** Pourquoi vous appelle-t-on conseiller intérimaire? Est-ce bien votre lettre?

**M. Eglington:** Je crois avoir signé une lettre à titre de conseiller intérimaire durant un interrègne où il n'y avait pas de conseiller.

## [Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** When you were on strike?

**Mr. Eglington:** When we were not retained.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** When you were in limbo.

**Mr. Eglington:** My head swims with this particular regulation. I have been lectured at and argued all over the place with it. It would seem, however, that there is no particular problem in determining when something is derelict, or when it is abandoned, but the regulations will have to be glossed as to determining when something is to be taken as lost. The words "from the date of the finding of the lost item" will have to be read in, but it seems that the letter satisfactorily disposes of the problem.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** It is a very curious problem. I must say I thought it was going to draw a great deal of comment this morning.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Perhaps it will, yet. If not, we can go on to SOR/75-265, Feed Grain Reserve Stock Regulations before the Committee July 24, 1975 and then we have comment from counsel and letters, one from M<sup>lle</sup> Mayrand to Mr. McLaughlin, the Secretary of the Canadian Wheat Board September 18, 1975 and a reply from Mr. McLaughlin on October 7, 1975, and then further correspondence which I think I need not go into in detail which is printed herewith.

SOR/75-265, Feed Grain Reserve Stock Regulations, and "Rules for the Administration of Reserve Stocks of Feed Grain authorized by Vote 43b"

March 11, 1976

The Regulations were before the Committee on 24 July 1975. The Rules have not been before the Committee but constitute a statutory instrument. The Rules have not been published in the Gazette Part II and so their appearance before the Committee is fortuitous, in the sense that counsel had to discover their existence and request a copy for scrutiny.

The following points can be made.

1. It is not apparent why the Rules are not a "regulation" within the meaning of section 2(1) of the Statutory Instruments Act. They are as substantive as the content of the Regulations and it is difficult to see how it could be said that they were not made in the exercise of a legislative power. If the Rules are a regulation, then they should have been registered and published in the Gazette Part II.

2. The timing of the Regulations and of the Rules and of the action taken to release grain seems distinctly odd. From Mr. Sonneveld's letter of 10th October 1975 it appears that the Reserve Stock Management Committee only authorized two releases, on 14 February and 17 April 1974. Yet the Regulations were not made until 29th April 1975 and there could, therefore, be no Reserve Stock Management Committee until that date. The Rules provide for a reserve stock to be maintained only until 1 May 1975, two days after the Regulations were made. The Regulations would seem, therefore, to have been given a retroactive effect.

## [Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Est-ce lorsque vous étiez en grève?

**M. Eglington:** Nous n'avions pas encore été choisis.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Vous étiez tombé dans l'oubli.

**M. Eglington:** Ce règlement m'a causé bien des ennuis. On m'a fait des discours et j'ai eu de nombreuses discussions à son sujet. Il n'y a aucune difficulté à établir quand un objet est abandonné ou sans maître, mais il faut revoir les règlements pour établir si une chose est considérée comme perdue. Il faut tenir compte des mots «à partir de la date de la découverte de l'objet perdu». Il semble que la lettre résout le problème d'une façon satisfaisante.

**Le coprésident (M. McCleave):** C'est un problème étrange. Je croyais qu'il provoquerait plusieurs observations ce matin.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il est encore temps. Non, passons maintenant au DORS/75-265, règlement sur les stocks de réserves de provendes mis au comité le 24 juillet 1975. Nous avons en annexe de nombreux commentaires sous forme de lettres, une de M<sup>lle</sup> Mayrand adressée à M. McLaughlin, Secrétaire de l'Office canadien du blé, datée du 18 septembre 1975, une réponse de M. McLaughlin datée du 7 octobre 1975 ainsi que d'autres lettres dont je vous épargnerai le détail.

DORS/75-265—Règlement sur les stocks de réserve de provendes et «Règles concernant l'administration des stocks de réserve de provendes autorisés par le crédit 43b»

Le 11 mars 1976

Ces règlements ont été présentés au Comité le 24 juillet 1975. Les règles n'ont pas été présentées au Comité mais constituent un texte réglementaire; elles n'ont pas été publiées non plus dans la Partie II de la Gazette, de sorte que leur présentation au Comité est fortuite, le conseiller devant découvrir leur existence et en demander une copie afin de les vérifier.

Il est possible de souligner les points suivants:

1. La raison pour laquelle les règles ne constituent pas un «règlement» au sens du paragraphe 2(1) de la Loi sur les textes réglementaires n'est pas évidente. Elles sont aussi formelles que le règlement, et il est difficile de comprendre pourquoi on alléguerait qu'elles n'ont pas été établies dans l'exercice du pouvoir législatif. Si les règles constituent un règlement, alors elles auraient dû être enregistrées et publiées dans la Partie II de la Gazette.

2. Les dates prévues pour les règlements et les règles, de même que pour la distribution des provendes semblent des plus singulières. D'après la lettre datée du 10 octobre 1975, de M. Sonneveld, il semblerait que le Comité de gestion des stocks de réserve n'ait autorisé que deux distributions soit le 14 février et le 17 avril 1974. Le règlement n'a toutefois pas été édicté avant le 29 avril 1975 et par conséquent, il ne pouvait y avoir de Comité de gestion des stocks de réserve avant cette date. Les règles prévoient le maintien d'un stock de réserve jusqu'au 1<sup>er</sup> mai 1975 seulement, soit deux jours après que le règlement ait été adopté. Par conséquent, il semblerait que le règlement ait eu un effet rétroactif.



## [Text]

3. Mr. Sonneveld's letter answers the Committee's original concern in the sense that it is made clear that in the event of a refusal of grain the Committee would have given reasons. In fact, no one was ever turned down.

September 18, 1975

Mr. J. E. McLaughlin,  
Secretary,  
Canadian Wheat Board.

Re: SOR/75-265, Feed Grain Reserve Stock Regulations

Dear Mr. McLaughlin:

These Regulations were before the Committee at its meeting of July 24, 1975. The Committee was concerned with the discretion left to the Reserve Stock Management Committee by section 6(2). The Committee would like to know the practice that the Board follows in order to be satisfied that "the reserve stock is the only practical source for the supply of feed grain in the area...". The Committee also wondered if reasons for a refusal are given to an applicant.

Yours sincerely,

L. Mayrand,  
Counsel.

October 10th, 1975

Mr. L. Mayrand,  
Counsel,  
Standing Committee on Regulations  
and other Statutory Instruments.

Re: SOR/75-265 Feed Grain Reserve Stock Regulations

Dear Mr. Mayrand:

In reply to your letter of September 18th, 1975, our Committee has authorized only two releases from Reserve Stocks during crop year 1974-75 and these were from the 300,000 bushel reserve held at Halifax. These two releases were made to Maritime Co-op Services Limited, the first one on February 14th, 1975 covered 2,500 bushels of No. 1 Feed Barley and the second was made on April 17th 1974 and consisted of 12,666.6 bushels of No. 1 Feed Barley.

Before authorizing these releases, the Committee assured themselves that (1) the rules of release contained in section 6 (1) of the regulations had been met and (2) that there were no free domestic feed grain stocks available at the Port of Halifax to meet the applicant's needs. This was done by contacting the port authorities at Halifax.

We did not have occasion to turn down any applications for use of the Reserve Stocks, but if we had, we would certainly have given detailed reasons for our refusal.

## [Interpretation]

3. La lettre de M. Sonneveld répond aux premières questions du Comité en ce qu'il y est clair que s'il y avait eu refus de provendes, le Comité en aurait donné les raisons. En fait, personne n'a jamais vu sa demande refusée.

Le 18 septembre 1975

M. J. E. McLaughlin,  
Secrétaire  
Office canadien du blé

Objet: DORS/75-265, Règlement sur les stocks de réserve de provendes

Monsieur,

Le Comité a étudié ce règlement lors de sa réunion du 24 juillet 1975. Il s'est inquiété du pouvoir conféré au Comité de gestion des stocks de réserve par l'article 6(2). Il aimerait savoir de quelle façon la Commission s'assure «que les stocks de réserve constituent pratiquement la seule source possible d'approvisionnement en provende dans la région». Le Comité se demande aussi si l'on donne les raisons d'un refus au requérant.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

L. Mayrand  
Conseiller

Le 10 octobre 1975

M. L. Mayrand  
Conseiller  
Comité permanent des règlements  
et autres textes réglementaires

Objet: DORS/75-265, Règlement sur les stocks de réserve de provendes

Monsieur,

Comme suite à votre lettre du 18 septembre 1975, notre Comité n'a autorisé que deux livraisons tirées des stocks de réserve de 300,000 boisseaux détenus à Halifax pendant la campagne agricole de 1974-1975. Ces deux livraisons ont été effectuées au *Maritime Co-op Services Limited*, la première, le 14 février 1975 comprenait 2,500 boisseaux d'orges de provende n° 1 et la seconde, le 17 avril 1974 comportait 12,666.6 boisseaux d'orges de provende n° 1.

Avant d'autoriser ces livraisons, le Comité s'est assuré 1) que les règles relatives à la livraison contenues dans l'article 6(1) du règlement avaient été satisfaites et 2) qu'il n'y avait pas de stocks de grain de provende offerts sur le marché libre national au port de Halifax pour satisfaire les besoins du demandeur. Cette mesure d'assurance a été prise en communiquant avec les autorités du port d'Halifax.

Nous n'avons pas eu l'occasion de rejeter des demandes d'utilisation des stocks de réserve, mais si cela était arrivé, nous aurions certainement expliqué les raisons de notre refus en détail.

## [Texte]

Should you require additional information, please feel free to contact me at any time.

Yours sincerely,

G. Sonneveld,  
Vice-Chairman  
and Chairman of the Reserve Stock  
Management Committee.

cc: C.G.E. Earl, CWB, Winnipeg

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Do we need to print all the elaborate stuff that is here? There is a long series, the rules of the administration of feed grains.

• 1140

**Mr. Eglington:** No, I do not think the correspondence is particularly important, except the record of October 10.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** October 7 or 10?

**Mr. Eglington:** I have a letter to Miss Mayrand, of October 10, from Mr. Sonneveld.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Perhaps we had better print the actual correspondence. There is not very much.

**Mr. Eglington:** In the interests of economy, Mr. Chairman, the significant letter is the letter of October 10, the others tend to be housekeeping; they were merely sent so we would understand what was going on.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes, except that the letter of October 10 says "In reply to your letter of September 18". Perhaps we had better have the letter of September 18. I countermand what I said before; letter of September 18, from M<sup>re</sup> Mayrand to Mr. McGrath; the reply of December 5.

**Mr. Eglington:** Mr. Sonneveld's reply of October 10.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes. These should be printed, and the others we can forget about. Comments?

**Mr. Eglington:** There are two instances this morning, this one and the by-laws of the National Capital Commission, the statutory instruments that exist out in the world but are not registered, are not given numbers and not published. They are statutory instruments that we have stumbled upon. In this instance, the enabling power referred to regulations made by the Governor in Council and rules made by the Feed Grain Reserve Stock Committee. So an inquiry was addressed after the rules, where were they? And what was in them? After a little bit of arguing at cross purposes, and correspondence at cross purposes, the rules of the Feed Grain Reserve Stock Committee duly arrived.

After looking at them, the three points that I put down in the attached memorandum of March 11 came immediately to mind. In the first place, I could see no real reason why the rules were not regulations, just as the regulations of the Governor in Council were regulations. They are of substantive effect, and it would be very difficult to see how they were not made in the exercise of the delegated legislative power by the Feed Grains Reserve Stock Committee. However, they were not regarded as a regulation, and they have not been registered nor have they been published.

## [Interprétation]

Si vous avez besoin de plus amples renseignements, n'hésitez pas à communiquer avec moi n'importe quand.

Le vice-président et président  
du Comité de gestion des stocks  
de réserve,  
G. Sonneveld

cc: C.G.E. Earl, CWB, Winnipeg.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Désirez-vous que toute cette correspondance soit imprimée en annexe? Elle contient une longue série de règlements sur l'administration des grains de provende.

**M. Eglington:** Non, je ne pense pas que la correspondance soit d'une importance particulière, sauf cette lettre du 10 octobre 1975.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Du 7 octobre ou du 10 octobre?

**M. Eglington:** J'ai une lettre adressée par M. Sonneveld à M<sup>re</sup> Mayrand, datée du 10 octobre.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous avons peut-être intérêt à consigner la correspondance; il n'y en a pas beaucoup.

**M. Eglington:** Je dirais que la lettre importante est la lettre du 10 octobre; les autres traitent de questions administratives: on nous les a envoyées juste pour nous permettre de comprendre la situation.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui, sauf cette lettre du 10 octobre qui indique: «Comme suite à votre lettre du 18 septembre», nous aurions donc aussi intérêt à consigner la lettre du 18 septembre. Je reviens donc sur ce que j'avais dit plus tôt. Nous avons la lettre du 18 septembre de M<sup>re</sup> Mayrand, adressée à M. McGrath, et la réponse du 5 décembre.

**M. Eglington:** Et la réponse du 10 octobre de M. Sonneveld.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui. On devrait les imprimer et ne plus s'occuper des autres. Avez-vous des remarques?

**M. Eglington:** Deux cas se sont présentés ce matin: celui des règlements de la Commission de la capitale nationale. Les textes réglementaires existent quelque part mais ne sont pas enregistrés, n'ont pas reçu de numéro et n'ont pas été publiés. Voilà des textes réglementaires auxquels nous nous sommes heurtés et dans notre cas, le pouvoir habilitant découle des règlements du gouverneur en conseil et des règles du comité des stocks de réserve de provendes. On a donc cherché à savoir où se trouvaient les règles et quel en était le contenu. Après quelques lettres et discussions, nous avons trouvé ces règles du comité des stocks de réserve de provendes.

En les examinant, nous y avons trouvé trois points que j'ai exposés dans le mémoire du 11 mars 1976, que nous avons ici. Tout d'abord, je ne voyais aucune raison pour laquelle les règles ne constituent pas un règlement de la même façon que ceux du gouverneur en conseil. Elles sont aussi formelles que les règlements et il est difficile de comprendre pourquoi on alléguait qu'elles n'ont pas été établies dans l'exercice du pouvoir législatif. Toutefois elles n'ont pas été considérées comme règlements car elles n'ont été ni enregistrées ni publiées.



[Text]

Then, the timing of the whole thing seems to be very, very peculiar. It would appear, first of all, that only two releases of reserve grains were ever authorized, on February 14 and April 17. But the regulations that set up the committee that released the grain were not made until April 29, which is to say 12 days after the latter of the two were made.

**Senator Lafond:** Was that 12 days, or a year and 12 days? Was there a typographical error?

**Mr. Eglington:** I think there may be a typographical error.

Releases were made in 1974. No, the regulations are 1975. It is even more remarkable; it is a year and 12 days.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Prenatal activity.

**Mr. Eglington:** Therefore, there did not seem to be a reserve stock management committee lawfully in existence on the date of the two releases. And the rules that provided for the reserve stock to be maintained were not, in their own turn made, until May 1, 1975. So there would appear to be something rather odd going on. Even if it is the case that in Mr. Sonneveld's letter of October 10 he meant April 17, 1975, we are still in anticipation of the lawful establishment of the Reserve Stock Committee and the power to distribute the reserve stock. So, in effect, the regulations and the rules seem to be given a retroactive effect. This is very odd to make regulations on April 29, 1975, to set up a committee which can distribute a reserve stock which can only be maintained until May 1, exactly two days later.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, clearly it seems to me that some of them ought to be asked for further elucidation. This is one of the oddest looking concoctions I have ever seen in my life. Any further comments?

• 1145

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I am lucky. I concede a conflict of interest since some of them involve the Port of Halifax. So I should stay out of this. I do not want to give anybody any advice, nor have I been able to think of any that I could give, in any event.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Does anybody disagree with my suggestion that we should seek further light from Mr. Sonneveld? Then perhaps we can pass to the next one, SOR/72-54

**The Clerk:** National Capital by-laws.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Is there something more in here? Oh yes, I see it; appeal regulations, I am sorry, in NCC by-laws.

**The Joint Clerk (Mr. Measures):** It is a letter. There it is.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh, yes. Thank you.

**The Joint Clerk (Mr. Measures):** National Capital Act.

[Interpretation]

Puis les dates semblent assez curieuses: il semblerait, à première vue, qu'il n'y ait que deux distributions qui aient été autorisées, soit celle du 14 février et celle du 17 avril. Mais le règlement qui a établi le comité ayant autorisé ces distributions n'a toutefois pas été édicté avant le 29 avril, soit 12 jours après la deuxième distribution.

**Le sénateur Lafond:** S'agissait-il de 12 jours ou d'une année et de 12 jours? Y a-t-il eu erreur typographique?

**M. Eglington:** Cela se peut.

Les distributions ont eu lieu en 1974. C'est d'autant plus remarquable; cela fait une année et 12 jours.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Des activités prénatales.

**M. Eglington:** Par conséquent, à la date des deux distributions, il ne semblait pas qu'il existait un comité de gestion des stocks de réserve juridiquement constitué et les règles qui permettaient de maintenir les stocks de réserve n'avaient pas été établies avant le premier mai 1975. Nous avons donc une situation assez curieuse ici et même si dans la lettre du 10 octobre de M. Sonneveld ce dernier avait eu l'intention de mettre le 17 avril 1975, nous en sommes toujours à attendre l'établissement légal du comité des stocks de réserve et l'autorisation de distribuer les stocks de réserve. Par conséquent, les règlements et les règles semblent avoir reçu un effet rétroactif. Je trouve étrange d'adopter le 29 avril 1975 des règlements portant constitution d'un comité habilité à distribuer des réserves valables jusqu'au 1<sup>er</sup> mai seulement, c'est-à-dire deux jours plus tard.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il est clair qu'il va falloir demander de plus amples explications. C'est en effet tout à fait extraordinaire. Quelqu'un désire-t-il ajouter quelque chose?

**Le coprésident (M. McCleave):** J'ai la chance que ceci constitue pour moi un conflit d'intérêt, puisque cela touche entre autres au port de Halifax. Il ne m'appartient donc pas de faire état de mon point de vue en la matière.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Quelqu'un s'oppose-t-il à ce que l'on demande de plus amples renseignements à M. Sonneveld, ainsi que je l'ai proposé? Sinon, nous allons passer au DORS/72-54.

**Le greffier:** Les Règlements administratifs de la Capitale nationale.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Y a-t-il autre chose ici? Il s'agit des règlements d'appel prévus par les règlements administratifs de la CCN.

**Le cogreffier (M. Measures):** Voici la lettre.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je vous remercie.

**Le cogreffier (M. Measures):** La Loi sur la Capitale nationale.

[Texte]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Thank you. I did not notice that. Looking at the SOR business my eyes shipped it.

NCC by-laws, a letter from Mr. Eglington to Mrs. E. M. Thomas, Q.C. of the National Capital Commission of February 6, and the reply, a week later, of February 13, 1976, to the letter. I suppose those should be printed herewith, or is it worth-while?

**Mr. Eglington:** I do not really think so, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I think they should be thanked for their co-operation and the very quick response, exactly what commends itself, I think, to the members of the Committee.

**Mr. Eglington:** This is another instance, Mr. Chairman, of statutory instruments which exist but one discovers them only by accident. I happened to see a sign one day which referred to NCC by-laws and it occurred to me that I had never seen them. So I looked up the statute and sure enough there is power to make them. So I wrote to inquire after them and have them produced, but they seemed totally unexceptionable.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Now we get to SOR/72-339, RCMP Regulations, amendment.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I suggest, Mr. Co-Chairman, without reading it through, to save some time we print the letter from Mr. Eglington to the officer in charge of December 15 and then the reply, the fuller reply, of March 17 from Inspector Cain. The earlier letter is simply an acknowledgement.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It is like that confidential letter we got from the President of the Privy Council.

**Mr. Eglington:** Yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Then the letter of December 15, 1975, from Mr. Eglington and the reply from Inspector Cain, March 17, 1976. Printed herewith.

December 15, 1975

The Officer in Charge,  
Legal Division,  
Royal Canadian Mounted Police.

Re: SOR/72-339, R.C.M.P. Regulations

For the attention of S/Sgt. A. Michalow

Dear Sir:

I am writing in connection with several amendments to the R.C.M.P. regulations embodied in SOR/72-339.

The effect of section 163 would appear to be that even if the initial period of engagement has expired and the member has not been re-engaged the Commissioner can still refuse to discharge him if he is required for the two purposes stated. In such a situation the Force member would appear to be in a very unenviable position. He is still in the Force but yet not in all senses part of it. He cannot make any concrete arrangements for his future because he cannot tell from day to day when he will be discharged. Members of the Force (as distinct from officers who hold office during pleasure) are engaged on a contrac-

[Interprétation]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je vous remercie. Je n'avais pas remarqué, alors que je regardais le DORS.

Il y a les règlements administratifs de la CCN, une lettre adressée par M. Eglington le 6 février à M<sup>me</sup> E. M. Thomas, Conseillère de la Reine auprès de la Commission de la Capitale nationale ainsi que la réponse de celle-ci en date du 13 février 1976. Je suppose que ces lettres doivent être publiées en annexe.

**M. Eglington:** Je ne pense pas que ce soit nécessaire, monsieur le président.

**Le coprésident (M. McCleave):** Il faudrait néanmoins les remercier de leur coopération et de la rapidité avec laquelle ils nous ont répondu.

**M. Eglington:** C'est un nouvel exemple d'un texte réglementaire dont on découvre l'existence par hasard. Il se fait qu'un jour j'ai vu une affiche faisant allusion aux règlements administratifs de la CCN, alors que j'ignorais jusqu'alors leur existence. J'ai donc vérifié le texte de la loi, lequel autorise effectivement la CCN à adopter des règlements administratifs. C'est pourquoi je leur en ai demandé des copies et j'ai ainsi pu constater qu'ils sont tout à fait inattaquables.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Passons maintenant au DORS/72-339, Règlement sur la Gendarmerie royale du Canada, amendement.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je propose que pour ne pas perdre de temps on fasse imprimer la lettre adressée par M. Eglington le 15 décembre dernier au responsable ainsi que la réponse de l'inspecteur Cain en date du 17 mars. La lettre précédente est un simple accusé de réception.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Elle ressemble à la lettre qui nous a été adressée par le président du Conseil privé.

**M. Eglington:** C'est exact.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Donc on va faire imprimer en annexe la lettre de M. Eglington en date du 15 décembre 1975 ainsi que la réponse de l'inspecteur Cain datée du 17 mars 1976.

Le 15 décembre 1975

L'Officier responsable de la  
Division du contentieux  
Gendarmerie Royale du Canada.

Objet: DORS/72-339, Règlement sur la Gendarmerie Royale du Canada

A l'attention du Sergent d'état-major A. Michalow  
Monsieur,

Je vous écris au sujet de plusieurs modifications qui ont été apportées au règlement sur la Gendarmerie Royale du Canada et qui figurent dans le DORS/72-339.

L'article 133 semble avoir pour effet que le Commissaire peut retenir un membre dont la période initiale d'engagement a expiré et qui n'a pas été rengagé, si ses services sont requis pour les deux raisons indiquées. Dans une telle situation, le membre de la Gendarmerie se trouverait dans une situation peu enviable. Il est encore dans la Gendarmerie, mais non à part entière. Il ne peut pas prendre de dispositions concrètes touchant son avenir, car il ne peut prévoir d'un jour à l'autre, la date de son licenciement. Les membres de la Gendarmerie (à la différence des officiers qui occupent leurs charges à titre amovible) sont engagés



[Text]

tual basis and the result of section 163 would seem to negate the very idea of a contract. This seems to be stretching the "administration" of the Force and the idea of "temporary duty". Perhaps you could let me know why this provision is thought proper and necessary.

I am also a little exercised by the payments required under section 166 for early discharge. The Act seems to contemplate payments for fines and penalties after trial and sentence but not otherwise. I appreciate that the early discharge payments can be easily related to the concepts of "administration" and "good order and discipline", etc., but I wonder why it is thought necessary to provide by regulation for the payment of a sum which could be included in the engagement contract as liquidated damages for breach, and which would fall to be determined as a fair pre-estimate of damages or as a penalty, and unrecoverable, at general law.

Section 167(4)(a) empowers the Commissioner to grant a free discharge only if "all debts due to the Crown have been recovered to the satisfaction of the Commissioner". Since the phrase used encompasses not only debts due arising under the R.C.M.P. Act, i.e. fines and penalties, but also any debt to the Crown howsoever arising, e.g. under the Income Tax Act, section 167(4)(a) seems to me to be ultra vires as being unrelated to the purposes of the R.C.M.P. Act. It amounts to the holding of a man within a disciplined Force of the Crown as security for a debt due to the Crown.

I shall be much obliged if you will favour me with your views on the above three matters. I am loath to refer them to the Committee without having first considered the Commissioner's views which may well reveal a number of relevant issues which I have overlooked.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

March 17, 1976

The Standing Joint Committee on  
Regulations & Other Statutory Instruments.

Re: R.C.M.P. Regulations—SOR/72-339 (ss. 163, 166, 167)

Attention: Mr. G. C. Eglington, Counsel to the Committee  
Dear Mr. Eglington:

This is further to my letter of December 23, 1975, acknowledging yours of December 15, 1975.

You may be pleased to learn that, coincidentally, our relevant policy centre had recently completed an extensive review of these and other regulations dealing with engagement, re-engagement and discharge. In fact, changes by revocation or amendment of ss. 2(ba), 111, 124, 150, 158, 162, 163, 166 and 167 were drafted in November, 1975 and we anticipate submission of the final version to the Governor in Council in the near future. Included in these would be the recommendations that:

[Interpretation]

par contrat et le résultat de l'article 133 semble infirmer l'idée même d'un contrat, ce qui équivaut à étendre le principe «d'administration» de la Gendarmerie et à l'idée de «fonctions temporaires». Je vous saurais gré de me dire pour quelle raison cette disposition est jugée appropriée et nécessaire.

Les paiements exigés aux termes de l'article 166 dans le cas d'un licenciement anticipé, me préoccupent également un peu. La loi semble prévoir des paiements pour amendes et sanctions après procès et condamnation, mais non pas autrement. Je sais bien qu'on peut aisément établir un rapport entre les paiements en cas de licenciement anticipé, avec les principes «d'administration», «de bon ordre et de discipline», etc. mais je me demande pour quelle raison on a jugé nécessaire de prévoir par voie de règlement, le paiement d'une somme qui pourrait être incluse dans le contrat d'engagement à titre de dommages-intérêts pour rupture de contrat, et qui serait pré-établie à titre d'estimation raisonnable de dommages ou de sanctions, et irrecevables, en droit ordinaire.

L'article 167(4)a) confère au Commissaire le pouvoir d'accorder une libération gratuite seulement si «toutes les sommes dues à la Couronne ont été recouvrées à la satisfaction du Commissaire». Puisque la phrase employée n'englobe pas seulement les dettes dues aux termes de la Loi sur la Gendarmerie Royale du Canada, notamment les amendes et les contraventions, mais également toute dette non remboursée à la Couronne quelles qu'en soient les raisons, par exemple aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu, à mon avis, l'article 167(4) semble ultra vires parce qu'il ne correspond pas aux fins de la Loi sur la Gendarmerie Royale du Canada. Cette disposition revient à placer un homme dans une force disciplinaire de la Couronne, à titre de garantie d'une dette à payer à cette dernière.

Je vous serais très obligé de bien vouloir m'exprimer vos opinions sur les trois questions ci-dessus. J'hésite à les déférer au Comité, sans avoir d'abord étudié les opinions du Commissaire sur ce sujet, qui peuvent très bien faire ressortir un certain nombre de questions pertinentes qui m'ont échappé.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le Conseiller  
G. C. Eglington

Le 17 mars 1976

Comité mixte permanent des  
règlements et autres textes réglementaires

Objet: Règlement sur la Gendarmerie Royale du Canada—DORS/72-339 (articles 163, 166 et 167)

A l'attention de: M. G. C. Eglington Conseiller du Comité  
Monsieur,

La présente fait suite à ma lettre du 23 décembre 1975 où j'accusais réception de la vôtre du 15 décembre 1975.

Vous serez peut-être heureux d'apprendre que, par coïncidence, notre centre chargé de l'étude des politiques a récemment complété une étude d'ensemble de ce règlement et d'autres qui concernent l'engagement, le rengagement et le licenciement. En fait, les modifications visant l'annulation ou la modification des dispositions 2 (ba), 111, 124, 150, 158, 162, 163, 166, et 167 ont été rédigées en novembre 1975 et nous espérons en soumettre prochainement au gouverneur en conseil la version finale. Dans ce document, nous recommandons:

## [Texte]

- a) ss. 163 and 166 be revoked, and
- b) s. 167 be amended.

Generally, the proposed amendments would remove the existing "purchase" provisions which appear to be the essence of your concern and allow members to resign.

In light of the foregoing, we did not research the reasons for the existing provisions but understand that these are historical and, as a reflection of our paramilitary structure, may have paralleled some traditional military rules. However, some would appear to be of little practical effect as, for example, we cannot recall when last, if ever, the post-contractual retention provisions of s. 163 were applied.

I trust that the foregoing will alleviate any potential concerns the Committee may have in this regard. Again, I wish to express my appreciation for bringing these matters to our attention.

Yours truly,

J. V. Cain, Insp.  
Officer in Charge, Legal Branch.

**Mr. Eglington:** It would seem, Mr. Chairman, that the sections about which I had doubts are to be either revoked or amended. Sections 163 and 166 have to be revoked, and 167, which permits the retention in the Force until all debts due to the Crown have been paid, has to be amended. I have not, of course, seen the text of the amendment. I think the appropriate thing to do is wait until the amending regulation appears. But 163 and 166, which to say the least are highly dubious, will be revoked, and one will have to wait and see what form the new 167 takes.

**Senator Lafond:** ... what we suggested before, and this is a nice bit of history that is being revived, the old procedure of one's having to purchase his way out of the Armed Forces.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** SOR/72-54 and SOR/74-385 sort of emancipation by regulation instead of by ...

**Mr. Eglington:** Imperial statute.

• 1150

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** By statute. SOR/72-54 and SOR/74-385 deal with Labour Mobility and Assessment Incentives Regulations, amendments. There is a commentary of counsel printed herewith, along with his letter to Mr. Black of December 17 and Mr. Black's reply of January 6.

SOR/72-54

#### LABOUR MOBILITY AND ASSESSMENT INCENTIVES REGULATIONS

Appropriation Act No. 3, 1971  
P.C. 1972-360

March 12, 1976—SOR/72-54, SOR/74-385

The chain of enabling authority is explained by Mr. Black in the attached correspondence.

## [Interprétation]

- a) que les articles 163 et 166, soient abrogés, et
- b) que l'article 167 soit modifié.

De façon générale, les modifications proposées annuleraient les dispositions actuelles sur «l'achat» qui semblent être le principal objet de vos préoccupations, ce qui permettrait aux membres de remettre leur démission.

Étant donné ce qui précède, nous n'avons pas cherché les raisons qui motivent les dispositions actuelles, mais nous nous rendons bien compte qu'il s'agit de raisons historiques et que ces dispositions, compte tenu de notre système para-militaire, peuvent s'inspirer de certaines règles militaires traditionnelles. Toutefois, il semble que certaines n'ont presque pas d'effet pratique; par exemple, nous ne nous rappelons pas quand les dispositions de l'article 163, s'appliquant après l'expiration d'un contrat ont été invoquées la dernière fois, si elles l'ont jamais été.

J'espère que ces précisions dissiperont les inquiétudes que le Comité a pu nourrir à ce propos. Encore une fois, je vous remercie d'avoir porté ce sujet à notre attention.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées

Le chef du Contentieux  
J. V. Cain, insp.

**M. Eglington:** Il paraît que les articles au sujet desquels j'aurais quelques doutes seront soit révoqués soit modifiés. Ainsi les articles 163 et 166 seront révoqués tandis que l'article 167, autorisant le maintien au sein de la gendarmerie jusqu'à épuration de dettes dues à la Couronne, sera modifié. Je n'ai bien entendu pas reçu le texte de l'amendement. Il faut à mon avis attendre sa publication. Quant aux articles 163 et 166, qui sont pour le moins sujet à caution, ils seront révoqués.

**Le sénateur Lafond:** On en revient à la vieille histoire de devoir se racheter pour quitter les forces armées.

**Le coprésident (M. McCleave):** Les DORS/72-54 et 74-385 prévoient une sorte d'émancipation par voie de règlement.

**M. Eglington:** Une loi impériale.

**Le coprésident (M. McCleave):** En application de la loi. Les DORS/72-54 et 74-385 traitent de l'encouragement à la mobilité et aux études de main-d'œuvre. On fera imprimer en annexe une note explicative du conseiller juridique ainsi que la lettre qu'il a adressée le 17 décembre dernier à M. Black et la réponse de celui-ci datée du 6 janvier.

DORS/72-54

#### RÈGLEMENT SUR L'ENCOURAGEMENT À LA MOBILITÉ ET AUX ÉTUDES DE MAIN-D'ŒUVRE

Loi n° 3 de 1971 portant affectation de crédits  
C.P. 1972-360

Le 12 mars 1976

La séquence du pouvoir habilitant est expliquée par M. Black dans la lettre ci-jointe.



## [Text]

As to the form of wording of Vote 10, Appropriation Act No. 3 of 1971, it is to be noted that:

(i) no regulation making authority is specified, the words "in accordance with regulations approved by the Governor in Council" being construed by the Department of Manpower and Immigration as meaning "in accordance with regulations made by the Governor in Council". (c.f. SOR/74-397, Protection of Privacy Regulations, before the Committee February 26, 1976)

(ii) The three words "in respect of" have been used in the place of "in accordance with agreements entered into with the approval of the Governor in Council by the Minister with the Provinces, employers and workers...". The power to enter into the agreements now flows from the regulations made by the Governor in Council in reliance on the phrase "in respect of". This is another example of the incredible breadth and power of that phrase, and of its single word equivalent, "respecting", in the eyes of the Crown.

December 17, 1975

W. Black, Esq.,  
Director, Legal Services,  
Department of Manpower and Immigration.

Re: SOR/72-54, SOR/74-385, Labour Mobility and Assessment Incentives Regulations

Dear Mr. Black:

The above Regulations appear, in a sense, to complement the Manpower Mobility Regulations on which you have recently written to Miss Mayrand (24th ultimo). The Labour Mobility Regulations appear directed to limited circumstances as defined in the definition of "manpower dislocation" and in sections 3 and 4 (as amended).

The authority recited for both SOR/72-54 and SOR/74-385 is simply Appropriation Act No. 3, 1971, which is not very helpful, especially as the actual authority may turn out to be the same as or different from that for the Manpower Mobility Regulations which were ultimately shewn to be based on a chain of authority extending well beyond Appropriation Act No. 3, 1971. Accordingly, I shall be glad if you will kindly identify for me the precise vote or votes and the actual Appropriation Acts upon which the Labour Mobility Regulations are grounded.

With best wishes for Christmas and the New Year, I am,

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

## [Interpretation]

Quant au texte du crédit 10, Loi n° 3 de 1971 portant affectation de crédits, il convient de noter ce qui suit:

(i) Aucun pouvoir de réglementation n'est mentionné, les termes «en vertu des règlements approuvés par le gouverneur en conseil» ayant été interprétés par le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration comme «en vertu des règlements faits par le gouverneur en conseil» (voir DORS/74-397, Règlement sur la protection de la vie privée, présenté au Comité le 26 février 1976).

(ii) Les quatre mots «en ce qui concerne» ont été utilisés à la place de en vertu des accords conclus avec l'approbation du gouverneur en conseil, entre le ministre du Travail et les provinces, les employeurs et les travailleurs. Le pouvoir de conclure des accords découle maintenant du règlement fait par le gouverneur en conseil en se fondant sur l'expression «en ce qui concerne». C'est un autre exemple de l'ampleur et du pouvoir incroyables que revêtent aux yeux de la Couronne cette expression, et son synonyme, «concernant».

Le 17 décembre 1975

Monsieur W. Black  
Directeur du contentieux  
Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration.

Objet: DORS/72-54, DORS/74-385, Règlements sur l'encouragement à la mobilité et aux études de main-d'œuvre

Monsieur,

Les règlements susmentionnés semblent d'une certaine façon compléter le règlement sur la mobilité de la main-d'œuvre au sujet duquel vous avez écrit récemment à M<sup>lle</sup> Mayrand (le 24 du mois dernier). Le Règlement sur la mobilité de la main-d'œuvre semble s'appliquer à des cas restreints d'après la définition de l'expression «désorganisation de la main-d'œuvre et les articles 3 et 4 (modifiés).

Le texte invoqué dans le cas des DORS/72-54 et DORS/74-385 n'est autre que la Loi n° 3 de 1971 portant affectation de crédits, laquelle n'est pas très utile, surtout lorsque la source véritable peut être la même ou être différente de celle du Règlement sur la mobilité de la main-d'œuvre: en effet on a dernièrement démontré qu'il s'appuyait sur une série de textes dont la portée va bien au-delà de la Loi n° 3 de 1971 portant affectation de crédits. Je serais par conséquent heureux si vous acceptiez d'identifier pour moi le ou les crédits de façon précise ainsi que les lois portant affectation de crédits sur lesquelles se fonde le Règlement sur la mobilité de la main-d'œuvre.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués ainsi que de mes meilleurs vœux à l'occasion de Noël et du Nouvel An.

Le Conseiller  
G. C. Eglington

[Texte]

January 6, 1976

G. C. Eglington,  
Counsel,  
Standing Joint Committee on  
Regulations & Other Statutory  
Instruments.

Re: SOR/72-54, SOR/74;385, Labour Mobility and  
Assessment Incentives Regulations

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter of December 17, 1975, wherein you asked me to identify for you "the precise vote or votes and the actual Appropriation Acts upon which the Labour Mobility Regulations (sic) are grounded".

Prior to 1963 Parliament had been providing on an annual basis for the purpose of assisting labour mobility. In Appropriation Act No. 5, 1963, vote 33a of the Labour Department provided:

"—for the establishment of a manpower consultative service to assist in and encourage the establishment of manpower adjustment programs by employers and workers; and to authorize payments in accordance with agreements entered into with the approval of the Governor in Council by the Minister of Labour with Provinces, employers and workers, in respect of labour mobility and assessment incentives."

In the following years funds for this program were provided by the following Acts:

Appropriation Act No. 10, 1964, vote 5 Department of Labour.

Appropriation Act No. 2, 1966, vote 5 Department of Labour

Appropriation Act No. 6, 1966, vote 5 Department of Citizenship & Immigration.

The wording of these votes with respect to this program read as follows: "—to authorize payments in accordance with agreements entered into with the approval of the Governor in Council by the Minister of Labour (in Appropriation Act No. 6 1966, the name of the Minister of Citizenship and Immigration appeared) with the Provinces, employers and workers in respect of labour mobility and assessment incentives."

In June of 1966, the Department of Manpower and Immigration was created. We also notice in Appropriation Act No. 7, 1967 that the form of the vote wording was changed. Vote 10 read: "Grants, Contributions and Subsidies in accordance with the terms and conditions specified in the subvote titles listed in the Details of the Estimates". This in turn read: "Payments in accordance with agreements entered into with the approval of the Governor in Council by the Minister of Manpower and Immigration with Provinces, employers and workers in respect of labour mobility and assessment incentives."

The language was the same under Appropriation Act No. 4, 1968 vote 10. In Appropriation Act No. 3, 1969 vote 10, read: "Contributions in accordance with the terms and conditions specified in the sub-vote titles listed in the Details of the Estimates". The wording, however, remained

[Interprétation]

le 6 janvier 1976

Monsieur G. C. Eglington  
Conseiller juridique  
Comité mixte permanent  
des règlements et autres textes réglementaires.

Objet: DORS/72-54, DORS/74-385, Règlement sur l'encouragement à la mobilité et aux études de main-d'œuvre

Monsieur,

La présente a trait à votre lettre du 17 décembre 1975 dans laquelle vous me demandiez de vous citer «le ou les crédits précis et les Lois portant affectation de crédits sur lesquels se fonde précisément le règlement sur la mobilité de la main-d'œuvre (sic)».

Avant 1963, le Parlement avait prévu une base annuelle afin d'aider à la mobilité de la main-d'œuvre. Dans la Loi n° 5 de 1963 portant affectation de crédits, le crédit 33a du ministère du Travail prévoyait ce qui suit:

«Établissement d'un service consultatif de la main-d'œuvre, en vue d'encourager et d'aider les employeurs et employés à créer des programmes de répartition de la main-d'œuvre; et autorisation de verser des paiements conformément aux ententes conclues, avec l'approbation du gouverneur en conseil, entre le ministre du Travail et les provinces, les employeurs et les employés, en ce qui concerne la mobilité de la main-d'œuvre et l'encouragement à la répartition . . .»

Dans les années qui ont suivi, les fonds de ce programme ont été fournis par les lois suivantes:

Loi n° 10 de 1965 portant affectation de crédits, crédit 5 ministère du Travail

Loi n° 2 de 1966 portant affectation de crédits, crédit 5 ministère du Travail

Loi n° 6 de 1966 portant affectation de crédits, crédit 5 ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration.

Dans ces crédits, le programme était décrit comme suit: «Pour autoriser les versements prévus dans les ententes conclues entre le ministre du Travail (dans la Loi n°6 de 1966, le nom du ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration figure) et les provinces, les employeurs et les travailleurs pour stimuler la mobilité et la répartition de la main-d'œuvre».

En juin 1966, le ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration a été créé. Nous remarquons également, dans la Loi n° 7 de 1967 portant affectation de crédits, que le libellé du crédit a été modifié. Le crédit n° 10 s'y lit comme suit: «Contributions, allocations et subventions accordées selon les modalités et conditions spécifiées dans les titres des sous-crédits énumérés au détail des affectations». Ces derniers étant: «Paiements en conformité des ententes conclues par le ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, avec l'approbation du gouverneur en conseil, avec les provinces, les employeurs et les travailleurs au sujet de la mobilité de la main-d'œuvre et des stimulants».

La formulation était la même dans la Loi n° 4 de 1968 portant affectation de crédits, crédit 10. Dans la Loi n° 3 1969 portant affectation de crédits, le crédit 10 se lit comme suit: «Contributions, selon les modalités et conditions prescrites aux sous-crédits énumérés dans le détail des affecta-



[Text]

the same in the Details of the Estimates as in the previous two Appropriation Acts.

With Appropriation Act No. 3, 1970 vote 10 read: "Development and Utilization of Manpower—Contributions". The wording under the heading of Contribution in the Estimates, 1970-71, remained unchanged from what it had been for the previous three votes.

In the Estimates, 1971-72 the wording of the vote did not change from that of the previous year, but the wording under the heading of Contributions with respect to the Labour Mobility and Assessment Incentives was changed to read: "Payments in accordance with regulations approved by the Governor in Council to Provinces, employers and workers in respect of Labour Mobility and Assessment Incentives". This wording has not been changed since.

It was in order to comply with Appropriation Act No. 3, 1971 vote 10, giving effect to the Estimates 1971-72, that SOR/72-54 was submitted to the Governor in Council. I would like to point out here that the word "approved" was construed as giving the authority to the Governor in Council to make these Regulations as was the case with respect to the Manpower Mobility Regulations which was the object of a letter from the Committee dated September 12, 1975, to which we replied on November 24, 1975.

As for that period which followed after Appropriation Act No. 3, 1971, the following Appropriation Acts are considered by this Department as the chain of continuing authority for the Labour Mobility and Assessment Incentives Regulations:

Appropriation Act No. 3, 1972 vote 10

Appropriation Act No. 4, 1973 vote 10

Appropriation Act No. 3, 1974 vote 10

Appropriation Act No. 3, 1975 vote 10

Hoping this information will be useful to the Committee, I remain,

Yours sincerely,

Warren Black  
Director, Legal Services  
Department of Manpower & Immigration

**Mr. Eglington:** This is another example, Mr. Chairman, of the almost incredible extent to which a chain of enabling authority can be deduced from appropriations. It is like a snake, a vast snake. One never knows where it begins or where it ends. It just keeps coming.

There are only two points, apart from the propriety of using appropriations as enabling authority. Again, we have the example where the words have either accidentally or deliberately slipped into the appropriation in accordance with the regulations approved by the Governor in Council without any person being named who has the authority to make the regulations. The view that has been taken in the Department of Manpower and in the Privy Council is that given the obscurity of that particular form of words, the regulation-making power is vested in the Governor in Council.

[Interpretation]

tions». Le libellé du détail des affectations demeurerait toutefois le même que dans les deux lois précédentes portant affectation de crédits.

Dans la Loi n° 3 de 1970 portant affectation de crédits, le crédit 10 se lisait comme suit: «Perfectionnement et utilisation de la main-d'œuvre—Contributions». Le libellé sous la rubrique des contributions dans le budget de 1970-71, demeurerait inchangé par rapport à ce qu'il avait été pour les trois crédits précédents.

Dans le budget de 1971-1972, le libellé du crédit n'a pas changé par rapport à l'année précédente, mais le libellé sous la rubrique des contributions en ce qui a trait aux primes de mobilité et d'étude de la main-d'œuvre a été modifié et se lit comme suit: «Paiements en conformité de règlements approuvés par le gouverneur en conseil aux provinces, employeurs et travailleurs, au sujet des primes de mobilité et d'étude de la main-d'œuvre». Ce libellé n'a pas été changé depuis.

Dans le but de se conformer au crédit 10 de la Loi n° 3 de 1971 portant affectation de crédits, donnant effet au budget de 1971-1972, DORS/72-54 a été soumis au gouverneur en conseil. J'aimerais souligner ici que le terme «approuvé» a été interprété comme autorisant le gouverneur en conseil à faire ces règlements comme cela avait été le cas pour le Règlement de la mobilité de la main-d'œuvre qui avait fait l'objet d'une lettre du Comité le 12 septembre 1975, à laquelle nous avons répondu le 24 novembre 1975.

Pour ce qui est de la période qui a suivi la Loi n° 3 de 1971 portant affectation de crédits, les lois portant affectation de crédits suivantes ont été considérées par ce ministère comme une suite d'autorisations continue pour le Règlement sur l'encouragement à la mobilité de la main-d'œuvre.

Loi n° 3 de 1972, portant affectation de crédits, crédit 10

Loi n° 4 de 1973, portant affectation de crédits, crédit 10

Loi n° 3 de 1974, portant affectation de crédits, crédit 10

Loi n° 3 de 1975, portant affectation de crédits, crédit 10

J'espère que ces renseignements vous seront utiles et vous prie d'agréer,

Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le directeur du Contentieux,  
Warren Black,  
Ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration.

**M. Eglington:** Voici un exemple de plus des possibilités quasi illimitées de dériver des pouvoirs habilitants à partir de crédits. On dirait un énorme serpent dont on ne voit ni la tête ni la queue.

Il y a deux autres questions, outre celle de savoir s'il convient d'utiliser des crédits en tant que pouvoir habilitant. Soit par hasard soit de propos délibéré, des mots ont été inclus dans le crédit, conformément au règlement approuvé par le gouverneur en conseil, sans que quiconque ait été nommément désigné comme étant compétant pour adopter des règlements. D'après le ministère de la Main-d'œuvre, ainsi que le conseil privé, et vu l'obscurité du texte, ce serait le gouverneur en conseil qui serait habilité à adopter les règlements en question.

[Texte]

The second is that part of the enabling authority, which used to be spelled out explicitly in accordance with agreements entered into with the approval of the Governor in Council by the Minister with the provinces' employers and workers, has now been replaced in effect by the three simple words, "in respect of". This shows once again the incredible power of those words, at least as those words or their equivalents are construed by the Crown.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** They join some of the distinguished crowd of "in respects of" to which exception has been taken before. What did we decide in those cases? Did we put up a stand anywhere with the Privy Council Office?

**Mr. Eglington:** We have not so far taken sword in hand on that particular issue. I think, as a result of the discussions, the Privy Council is aware that the Committee does not like the results that flow from the words. The important thing is that those words are used to permit, in the Crown's eyes, both subdelegation and dispensation. At some point or other, since that form of legislative drafting is continuing to be used, I think you will probably have either to accept it on the one hand, or report to Parliament that that form of enabling power should not be used.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I am in favour of the latter course of action.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Could this not then be drawn to the attention of somebody, noting our disapproval of this, if indeed we do disapprove of it, so that corrective steps could be taken, or at least we get an answer back why it is being done despite our objections? Cannot this be done?

**Mr. Eglington:** Yes. It could possibly be a very useful exercise to address a specific letter to the Privy Council asking them for a full statement of the supposed effect of that particular form of words and why they persist in using it. As far as legislating under a chain of appropriations is concerned, and this is just another example of it, we have addressed letters both to the top of the pile and to the bottom of the pile on that particular matter, and one will have to await a response.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right. Is this agreeable to member of the Committee, that Mr. Eglington will pursue this so that at least we have some kind of reply as to why it is being done? Then we will be in a better position to judge.

**An hon. Member:** Is this the legal adviser to the Privy Council?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I think we will write to somebody in the Privy Council.

**An hon. Member:** The legal adviser.

**Senator Lafond:** Are we going to have a quorum, Mr. Chairman?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** We need one more. This will be our last meeting before breaking off for Easter and I would like to see one of us get to London for this freedom of information matter. I hope we can button-hole some innocent bystander and bring him or her in here for a couple of minutes. We have made efforts, Mr. Blais and myself. Is anybody really pushed for time? I guess everybody is. That is a foolish question for me to have asked. Well, we will not go beyond 12.30 p.m. But I think it will be a very worthwhile exercise for whoever goes over. I hope it will be Mr. Blais because, as you know, the British Parliamentary System, when you go over there and if you

[Interprétation]

Deuxièmement, dans une partie de pouvoir habilitant, lequel était d'habitude explicitement rédigé conformément aux accords conclus entre le ministre et les provinces et approuvés par le gouverneur en conseil, les mots employeurs et employés ont été remplacés par la phrase «relativement à». Ce qui montre l'importance que la Couronne attache à ces mots ainsi qu'à leur équivalent.

**Le coprésident (M. McCleave):** Cela fait partie des nombreux cas où la phrase «relativement à» avait été mise en cause. Est-ce que par le passé nous avons signalé la chose au Bureau du conseil privé?

**M. Eglington:** Jusqu'à présent nous n'avons pas abordé le problème. Mais le conseil privé sait que le Comité n'approuve pas les résultats de l'utilisation de ces mots. Ce qui importe c'est que ces mots sont utilisés pour permettre, du moins de l'avis de la Couronne, de déléguer des pouvoirs et d'accorder des dispenses. Étant donné qu'on continue à utiliser cette phraséologie, il va falloir soit l'accepter soit aviser le Parlement de ne plus utiliser cette forme de pouvoir habilitant.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je serais en faveur de la deuxième alternative.

**Le coprésident (M. McCleave):** Est-ce qu'on ne pourrait pas transmettre nos critiques à qui de droit, de sorte que l'on mette fin à cette pratique ou qu'on la justifie?

**M. Eglington:** Certainement. Il serait utile, je pense, d'adresser une lettre à ce sujet au conseil privé, lui demandant une explication détaillée. En ce qui concerne l'adoption de lois à partir d'une série de crédits, dont ceci n'est qu'un exemple, nous avons adressé des lettres au premier ainsi qu'au dernier échelon de la hiérarchie et il va falloir attendre les réponses.

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien. Le Comité est-il d'accord pour autoriser M. Eglington à poursuivre son enquête sur cette question, et à attendre la réponse pour décider en connaissance de cause.

**Une voix:** Le conseiller juridique va-t-il s'adresser au Conseil privé?

**Le coprésident (M. McCleave):** On écrira à un membre du conseil privé.

**Une voix:** Au conseiller juridique.

**Le sénateur Lafond:** Y a-t-il un quorum, monsieur le président?

**Le coprésident (M. McCleave):** Il nous manque encore un membre. Ceci est notre dernière réunion avant les vacances de Pâques. J'aimerais que l'un de nous se rende à Londres pour participer à la conférence sur la liberté de l'information. Nous pourrions peut-être attrapper quelqu'un et le faire venir ici pour quelques instants. M. Blais et moi-même avons déjà essayé. Est-ce que quelqu'un est pressé? Tout le monde l'est sûrement, c'est ridicule de poser la question. Nous ne dépasserons donc pas 12 h 30. Ce sera très intéressant pour celui qui aura la chance d'y aller. J'espère que ce sera M. Blais puisque, comme vous le savez, dans le système parlementaire britannique, lorsque l'on



[Text]

want to interest yourself on almost any topic by bringing on the experts you sometimes get inundated with the tide of information thrown at you. But they are great people and they know how to help visitors.

• 1155

May we turn next to SOR/73-52, the Canadian Manufactured Goods Exported Drawback Regulations under the custom and excise tax acts. I think we will print the commentary of Counsel without, however, reciting Sections 275 and 276 of the Customs Act which are in the Statutes of Canada. There is a two-paragraph commentary herewith printed.

SOR/73-52

CANADIAN MANUFACTURED GOODS EXPORTED  
DRAWBACK REGULATIONS

Customs Act      Excise Tax Act  
P.C. 1973-120

November 13, 1975

1. SOR/73-52, SOR/73-280

It will be noted that it is the Governor in Council who is expressly empowered to authorize the payment of a specific sum in lieu of drawback. In both sets of Regulations, section 4 purports to delegate this power to the Minister of National Revenue. This does not seem to be conformable with the words of section 44(8) of the Excise Act. This is not a case of debating whether a regulatory power will extend to permitting a sub-delegation of rule-making power: this is simply the sub-delegation to another of a function specifically conferred upon the Governor in Council and would seem to amount to a defiance of the statute.

2. SOR/73-97

The form of section 4 is in this case quite different. In specified circumstances a specific sum may be granted by way of drawback in an amount determined by the Minister to be the exact amount of the drawback. It is not clear whether this form of words leaves the determination of whether to grant a sum in lieu of drawback to the Governor in Council or to the Minister.

**Mr. Eglington:** In the case of SOR/73-52 and SOR/73-280, there appears to be in Section 4 of each of those regulations a complete defiance of the statute. The statute says that the drawback may be authorized by the Governor in Council and the regulation says the Minister may authorize the payment of a specific sum in lieu of the drawback. This is not a question of subdelegation under the guise of the word "respecting" or under any other guise. It simply seems to be an outright assertion of the regulations that something in the statute says should be done by the Governor in Council may be done by the Minister.

In the second instance, in SOR/73-97, a different form of words is used and it says that a specific sum may be granted by way of drawback in an amount determined by the Minister to be the exact amount of the drawback. I, having looked at this several times, have never been clear whether that is simply a longer way of saying what appears in Section 4 of the earlier two regulations or whether it means that the Governor in Council must authorize the drawback and the Minister determines the amount of it.

[Interpretation]

s'intéresse à un sujet quelconque, on fait venir des spécialistes qui nous enterrent sous une montagne de renseignements. Mais c'est quand même un peuple formidable et ils savent recevoir.

Passons maintenant au DORS/73-52, le Règlement sur les drawbacks relatifs aux marchandises de fabrication canadienne exportées en vertu de la Loi sur les douanes et de celle sur la taxe d'accise. Je crois que nous allons sauter les articles 275 et 276 de la Loi sur les douanes, puisqu'ils se trouvent dans les Statuts du Canada, pour n'imprimer que le commentaire du conseiller juridique.

DORS/73-52

RÈGLEMENT SUR LES DRAWBACKS RELATIFS AUX  
MARCHANDISES DE FABRICATION CANADIENNE  
EXPORTÉES

Loi sur les douanes      Loi sur la taxe d'accise  
C.P. 1973-120

Le 13 novembre 1975

1. DORS/73-52, DORS/73-280

On notera que c'est le gouverneur en conseil qui jouit expressément du pouvoir d'autoriser le paiement d'une somme précise au lieu du drawback. Dans les deux règlements, l'article 4 est réputé déléguer ce pouvoir au ministre du Revenu national. Cela ne semble pas se conformer aux termes du paragraphe 44(8) de la Loi sur la taxe d'accise. Il ne s'agit pas de discuter si un pouvoir de réglementation s'étendra de manière à souffrir une sous-délégation. Il s'agit simplement de la sous-délégation à un autre d'une fonction spécialement conférée au gouverneur en conseil, ce qui semble entrer en contradiction avec la loi.

2. DORS/73-97

La formulation de l'article 4 dans ce cas est très différente. Dans des circonstances particulières, une somme précise peut être accordée à titre de drawback d'un montant que le ministre a déterminé comme étant le montant exact du drawback. Il est donc difficile de déterminer d'après les termes utilisés, si c'est au gouverneur en Conseil ou au ministre qu'il revient de décider s'il y a lieu d'accorder un montant au lieu du drawback.

**M. Eglington:** Dans le cas du DORS/73-52 et du DORS/73-280, il semble que l'article 4 de ces deux règlements défie tout à fait la loi. En effet, d'après celle-ci, un drawback peut être autorisé par le gouverneur en conseil alors que le règlement stipule que le Ministre peut autoriser le versement d'une somme donnée à la place du drawback. Ce n'est pas une question de sous-délégation masquée par l'expression «au sujet de» ou un autre du même acabit. On dit carrément dans le règlement que ce qui, en vertu de la loi, doit être fait par le gouverneur en conseil peut maintenant l'être par le Ministre.

Dans le second cas, c'est-à-dire le DORS/73-97, on utilise d'autres mots pour dire qu'une somme déterminée par le Ministre et équivalente au montant exact du drawback peut être accordée à la place de ce dernier. J'ai lu l'article plusieurs fois et je n'ai pas encore réussi à comprendre si c'est une façon plus longue de dire le même chose que dans les articles 4 des deux autres règlements ou si cela signifie que le gouverneur en conseil peut autoriser le drawback tandis que le Ministre en fixe le montant.

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I take it then that it should be a matter pursued with the Instruments Officer in the Department of National Revenue and that a report on the practice or the reasons for the practice, or both, be given to you and eventually to us. Is this the wish of the Committee?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** SOR/73-108, the Airlift Charges Order, revocation; National Defence Provision of Services Regulations, revocation. And the commentary, Counsel, is right to the point:

Since none of the revoked Orders was published, it is not possible to determine either the implications, if any, of revocation or the sections of the enabling Acts which authorized the action now taken.

Mr. Eglington, that is a gem of a comment. Have you anything more to add to it?

**Mr. Eglington:** No. All that one can say really is that this action was taken February 28, 1973 when the Committee was not active and one hopes that as a result of the flood of words that have appeared in print since that time such an instrument would never appear again, at least in that form.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you.

SOR/75-118 deals with the Adjustment Assistance Benefit Regulations (Footwear and Tanning Workers), amendment, and a brief comment printed herewith.

SOR/75-118

ADJUSTMENT ASSISTANCE BENEFIT REGULATIONS (FOOTWEAR AND TANNING WORKERS), amendment

Appropriation Act No. 5, 1973  
P.C. 1975-415

December 15, 1975

The correct enabling power would appear to be vote 1a, labour, of Appropriation Act No. 5, 1973. Vote L21a refers to a Loan to the Manitoba Indian Brotherhood in accordance with terms and conditions approved by the Treasury Board.

**Mr. Eglington:** There is a significant point, Mr. Chairman, that has arisen since this comment was written on December 15. That comment was written in the light of the correspondence we had with Mr. Ross over the adding, under a recital of the wrong section, of a narcotic in the schedule to the Narcotic Control Act. We were told that there was judicial authority in the form of a refusal of leave to appeal to the Supreme Court of Canada to the effect that the mis-recital or the nonrecital of the enabling power was irrelevant so long as the power did exist.

• 1200

Since then I have reason to believe that the legal officers to the Privy Council are somewhat worried about the consequences of citing the wrong authority which apparently underlies some of the hesitancy to accommodate the Committee in the way of reciting the precise amendments to sections of the statutes that are relied upon. And in this instance it would appear that again the wrong authority had been recited, wrong Vote, and I wonder if in this instance I should not pursue more rigorously the legal

[Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Il faut donc demander au responsable des textes réglementaires, au ministère du Revenu national, de donner les raisons de cette pratique. Le Comité est-il d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. McCleave):** DORS/73-108, Décret sur les frais des services d'aérotransport, révocation; Règlement sur la fourniture de services par le ministère de la Défense nationale, révocation. Et le commentaire du conseiller juridique est parfait:

Puisqu'aucun des décrets révoqués n'a été publié, il est impossible de déterminer quelles sont les implications, s'il y en a, de la révocation ni en vertu de quels articles des lois pertinentes on a autorisé cette mesure.

Monsieur Eglington, votre commentaire est une perle. Avez-vous quelque chose à ajouter?

**M. Eglington:** Non. Tout ce que je peux dire c'est que cette mesure a été prise le 28 février 1973 alors que le Comité n'avait pas encore été créé et nous espérons qu'après le déluge de mots qui ont été imprimés depuis cette date, on n'adoptera plus jamais de tels textes réglementaires.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci.

Le DORS/75-118, Règlement sur les prestations d'aide à l'adaptation (travailleurs des industries de la chaussure et du tannage), modification, ainsi qu'un bref commentaire sont imprimés ci-après.

DORS/75-118

RÈGLEMENT SUR LES PRESTATIONS D'AIDE À L'ADAPTATION (TRAVAILLEURS DES INDUSTRIES DE LA CHAUSSURE ET DU TANNAGE) — MODIFICATION

Loi n° 5 de 1973 portant affectation de crédits  
C.P. 1975-415

Le 15 décembre 1975

Le pouvoir habilitant approprié semble être prévu dans le crédit 1a, Travail, de la Loi n° 5 de 1973 portant affectation de crédits. Le crédit L21a concerne un prêt accordé à la Fraternité des Indiens du Manitoba conformément aux conditions approuvées par le Conseil du trésor.

**M. Eglington:** Un point important a été soulevé depuis le 15 décembre, date où le commentaire a été rédigé. Ce commentaire a été écrit suite à la correspondance que nous avons échangée avec M. Ross au sujet de l'addition en citant le mauvais article, d'un stupéfiant dans l'annexe à la Loi sur les stupéfiants. On nous a dit qu'on en avait reçu l'autorisation judiciaire sous la forme d'un refus de droit d'appel devant la Cour suprême du Canada, prétextant que la mauvaise citation ou la non-citation de l'autorisation n'a aucune importance tant que cette dernière existe bel et bien.

Depuis ce temps, toutefois, je crois que les conseillers juridiques du Conseil privé s'inquiètent des conséquences que pourrait avoir la citation de la mauvaise autorisation et c'est peut-être la raison pour laquelle on hésite à citer au Comité les modifications précises des articles de loi pertinents. Dans ce cas-ci, je me demande si l'on ne devrait pas aller plus loin et étudier à fond la question de savoir si une fausse citation ne peut pas entacher le règlement de nullité.



[Text]

point as to whether the mis-recital of authority does have any consequences for the validity of the regulations.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** So the suggestion is made by Counsel. Mr. Béchard, Senator Lafond and Senator Côtteau are all vigorous in demanding that you do; so do it.

SOR/75-474—Old Age Security Regulations, amendment; and the explanatory not is printed herewith.

SOR/75-474

# OLD AGE SECURITY REGULATIONS, amendment

Old Age Security Act  
P.C. 1975-1844

November 19, 1975

## Explanatory Note

This amendment to the Old Age Security Regulations is made pursuant to section 20(f) of the Act, as recently amended by 1974-75, c. 58, section 7. This amendment to the Act enables the Governor in Council to define "presence in Canada" as well as "residence in Canada". A power to define "presence in Canada" was necessary as the phrase was used in several sections of the Act as a condition precedent to the receipt of monthly pensions. Yes it was nowhere defined in the Act.

**Mr. Eglington:** This again, apart from the explanation as to why it was done raised the question of nonrecital of the statute which amends the authority which is recited in the preamble.

This morning I received a proposal from the Privy Council Office, which there was not time to put before the Committee, to the effect that they would recite the amendments if the amendments were subsequent to the matter which appears in the last index to Part III of the *Canada Gazette*. By the first meeting after Easter we should be able to get that letter translated and put before the Committee to consider it as to whether or not that is sufficient a proposal.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I think we will hold this one out and we will reconsider it but the commentary is still printed herewith; it is a short comment.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** This is the matter they said would involve so much effort and expense by the looks of it. Presumably it would also involve a gigantic effort and expense, would it not?

**Mr. Eglington:** No, that was the footnotes.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I understand that we will shortly be joined by a member and I did welcome him on behalf of the Committee, Mr. Jean-Robert Gauthier. Mr. Gauthier, we will proceed immediately to the motion:

That, in relation to the Committee's Order of Reference dated Thursday, February 12, 1976 relating to the subject matter of Bill C-225 etc., the Joint Chairmen report to their respective Houses, seeking authority for one member of the Committee to travel outside Canada, namely to London, England, to attend a "Symposium on Freedom of Information" to be held on April 29, 1976 by the All-Party Committee on Freedom of Information of the British House of Commons.

[Interpretation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Le conseiller a donc fait cette suggestion. M. Béchard. Le sénateur Lafond et le sénateur Côtteau vous appuient fermement.

Le DORS/75-474, règlement sur la sécurité de la vieillesse, modification, et la note explicative sont imprimés ci-après.

DORS/75-474

# RÈGLEMENT SUR LA SÉCURITÉ DE LA VIEILLESSE, modification

Loi sur la sécurité de la vieillesse  
C.P. 1975-1844

Le 19 novembre 1975

## Note explicative

La présente modification au règlement sur la sécurité de la vieillesse est effectuée en conformité avec l'article 20f) de la Loi, récemment modifiée, voir 1974-1975, c. 58, article 7. Cette modification de la Loi permet au gouverneur en conseil de définir la «présence au Canada» de même que la «résidence au Canada». Le pouvoir de définir la «présence au Canada» était nécessaire étant donné l'usage répété de cette expression dans différents articles de la Loi comme condition préalable au versement des pensions mensuelles. Malgré cela, cette expression n'était définie nulle part dans la Loi.

**M. Eglington:** Une fois de plus, bien que l'on en ait donné une explication, on se demandait pourquoi on ne citait pas la Loi modifiant l'autorisation citée dans le préambule.

Ce matin, j'ai reçu une proposition du bureau du Conseil privé, que je n'ai malheureusement pas eu le temps de faire parvenir au Comité. Celui-là suggère de citer les modifications, si elles ont été apportées après le règlement que l'on trouve dans le dernier index de la partie III de la *Gazette du Canada*. Nous devrions pouvoir faire traduire cette lettre de façon à la déposer devant le Comité lors de sa première séance après Pâques. Il pourra ainsi l'étudier, pour déterminer si cela suffit ou non.

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous allons donc mettre ce règlement de côté et y revenir plus tard. Le commentaire, comme il est très bref, sera tout de même imprimé.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est la question qu'on disait devoir exiger apparemment beaucoup d'efforts et de dépenses. C'est à présumer, n'est-ce pas?

**M. Eglington:** Non. C'était un renvoi.

**Le coprésident (M. McCleave):** Il semble qu'un député va bientôt se joindre à nous et je lui souhaite la bienvenue au nom du Comité. Il s'agit de M. Jean-Robert Gauthier. Nous allons passer immédiatement à la motion suivante:

Que, étant donné l'ordre de renvoi du Comité en date du jeudi 12 février 1976, concernant le bill C-225, . . . les coprésidents demandent respectivement au Sénat et à la Chambre des communes l'autorisation d'envoyer un membre du Comité à Londres, Grande-Bretagne, dans le but d'assister à un symposium sur la liberté d'information qui aura lieu le 29 avril 1976, organisé par le Comité de tous les partis de la Chambre des communes britannique sur la liberté d'information.

*[Texte]*

By way of supporting the motion that is being presented, Senator Forsey has to be in Washington that week and I have to spend one or two days in Winnipeg advising the Committee on the new city charter about freedom of information. Perhaps, Senator Forsey, I will become an expert in my time. So perhaps if the Committee could agree. We have initially approached Mr. Blais but if he cannot go it just seems too good an opportunity to lose for somebody from this Parliament to send over on our behalf. So you would allow Senator Forsey and myself perhaps to make the selection before we break off for Easter. That was by way of explanation.

It is moved by Senator Lafond and seconded by Mr. Béchard. Is it agreed?

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Mr. Chairman, before you proceed with the vote, do I get 10 minutes to speak to this?

• 1205

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** You may have all the time in the world. We are so happy to see you that . . .

**Mr. Gauthier (Ottawa-Vanier):** I will forego the privilege, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Is it agreed? Agreed. Thank you, Mr. Gauthier. SOR/75-577, Atomic Energy of Canada Limited Pension Regulations, a letter of January 21 from Mr. Eglington to Mr. Ross, and his reply of January 29 and at some time there will be a reply in effect from the Treasury Board. Printed herewith.

January 21, 1976

A. S. Ross, Esq.,  
Legal Adviser,  
Privy Council Office.

Re: SOR/75-577, Atomic Energy of Canada Limited Pension Regulations

Dear Mr. Ross:

In the case of the above Regulations the preamble fails to recite the authority of the Honourable the Treasury Board as flowing from section 5(2)(a) of the Financial Administration Act as also from section 32(6) of the Public Service Superannuation Act, which section is recited.

The failure to recite the authority of the Board to act in the place of the Governor in Council has been taken up on many occasions with the designated Instruments Officer at the Board. But apparently to no avail. Since all draft regulations come before you, as Legal Adviser to the Privy Council, I would wish to enlist your aid, asking that you insist that the preambles to regulations be drawn in such a way as to disclose the precise authority being invoked, which precision requires the recital of *all* the authority being used.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

*[Interprétation]*

A l'appui de la motion, je précise que le sénateur Forsey sera à Washington cette semaine-là, tandis que je devrai passer une journée ou deux à Winnipeg afin d'exposer au Comité la nouvelle charte de cette ville concernant la liberté d'information. J'en deviendrai peut-être spécialiste. J'espère que le Comité va adopter cette motion. Nous avons déjà demandé à M. Blais mais, s'il ne peut y aller, vous pourriez peut-être permettre au sénateur Forsey et à moi-même de choisir quelqu'un d'autre avant que nous ajournions pour Pâques car c'est vraiment une trop bonne occasion pour la laisser passer.

Le sénateur Lafond propose la motion, appuyé par M. Béchard. Êtes-vous d'accord?

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Avant que nous passions au vote, monsieur le président, me laissez-vous dix minutes pour en parler?

**Le coprésident (M. McCleave):** Parlez aussi longtemps que vous le voudrez. Nous sommes si heureux de vous voir que . . .

**M. Gauthier (Ottawa-Vanier):** Je vais me passer de ce privilège, monsieur le président.

**Le coprésident (M. McCleave):** Est-ce d'accord? D'accord. Merci, monsieur Gauthier. DORS/75-577, Règlement sur les pensions de l'Énergie atomique du Canada Ltée; il s'agit d'une lettre de M. Eglington à M. Ross, en date du 21 janvier, et sa réponse du 29 janvier et il y aura plus tard une réponse du Conseil du Trésor. Ces documents sont imprimés ci-après.

Le 21 janvier 1976

Monsieur A. S. Ross  
Conseiller juridique  
Bureau du Conseil privé.

Objet: DORS/75-577, Règlement sur les pensions de l'Énergie atomique du Canada Ltée

Monsieur,

Le préambule du Règlement ci-dessus mentionné n'établit pas que le pouvoir du Conseil du Trésor découle de l'alinéa 5(2)a) de la Loi sur l'administration financière, tout autant que du paragraphe 32(6) de la Loi sur la pension de la Fonction publique qui, lui, est mentionné.

Nous avons fait remarquer à plusieurs reprises au préposé aux textes réglementaires du Conseil que l'autorisation pour le Conseil d'agir à la place du gouverneur en conseil n'était pas citée, mais apparemment sans résultat. Puisqu'à titre de conseiller juridique du Conseil privé, vous êtes saisi de tous les projets de règlements, j'aimerais que vous insistiez afin que les préambules des règlements précisent les pouvoirs en cause, c'est-à-dire qu'il y soit fait mention de tous les textes habilitants desquels le Règlement se réclame.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

Le Conseiller  
G. C. Eglington



[Text]

[Interpretation]

January 29, 1976

Le 29 janvier 1976

G. C. Eglington, Esq.  
Counsel  
Standing Joint Committee on Regulations  
& Other Statutory Instruments.

Re: SOR/75-577, Atomic Energy of Canada Limited—Pension Regulations

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of January 21, 1976. I have written to the Treasury Board enclosing a copy of your letter and have asked that they endeavor to comply with your request.

Yours truly,

A. S. Ross,  
Legal Adviser

Monsieur G. C. Eglington  
Conseiller  
Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires.

Objet: DORS/75-577, L'Énergie atomique du Canada Limitée—Règlement sur la pension de retraite

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 21 janvier 1976. J'ai écrit au Conseil du Trésor et j'y ai joint une copie de votre lettre. J'ai demandé qu'on s'efforce de satisfaire votre demande.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Conseiller juridique  
A. S. Ross

• 1205

This is a victory for the Committee.

**Mr. Eglington:** I would not count on it.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** In any event, the correspondence is submitted. SOR/75-693, Special Services and Fees Regulations, amendment under the Post Office Act. There is an explanatory note printed herewith.

SOR/75-693

SPECIAL SERVICES AND FEES REGULATIONS,  
amendment

Post Office Act

January 7, 1976

Explanatory Note

The present amendment (new sections 6(1) and 13) cures the defects noted by the Committee when considering the original Regulations (SOR/74-1) on March 20, 1975.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** It represents a victory for the Committee. SOR/76-8, Railway Advance Payment Regulations, under the Appropriation Act, Number 4 of 1975, a two part commentary printed herewith.

SOR/76-8

RAILWAY ADVANCE PAYMENT REGULATIONS

Appropriation Act No. 4, 1975  
P.C. 1975-2977

March 12, 1976

1. Explanatory Note

Part only of the enabling power has been used. Section 3(1) of the Regulations confines claims to those in respect of uneconomic lines of railways, services, etc. in respect of which a grant under sections 256, 258 and 261 has already been made in respect of a previous financial year. Vote 85a is not so limited and would have authorized advance payments against uneconomic services in respect of which a claim under sections 256, 258 and 261 would subsequently have been made for the first time.

Cela représente une victoire pour le Comité

**M. Eglington:** Je ne compterais pas là-dessus.

**Le coprésident (M. McCleave):** De toute façon, la correspondance a été déposée. DORS/75-693, Règlement sur les droits postaux de services spéciaux, modification en vertu de la Loi sur les postes. Il y a une note explicative qui est imprimée ci-après.

DORS/75-693

RÈGLEMENT SUR LES DROITS POSTAUX DE SERVICES SPÉCIAUX, Modification

Loi sur les postes

Le 7 janvier 1976

Note explicative

Cette modification (nouveaux articles 6(1) et 13) corrige le défaut noté par le Comité lorsque le règlement DORS/74-1 fut étudié par le Comité le 20 mars, 1975.

**Le coprésident (M. McCleave):** Cela représente une victoire pour le Comité. DORS/76-8, Règlement sur les paiements anticipés versés aux chemins de fer, en vertu de la Loi n° 4 de 1975 portant affectation de crédits. Il y a un commentaire en deux parties qui est imprimé ci-après.

DORS/76-8

RÈGLEMENT SUR LES PAIEMENTS ANTICIPÉS VERSÉS AUX CHEMINS DE FER

Loi n° 4 de 1975 portant affectation de crédits  
C.P. 1975-2977

12 mars 1976

1. Note explicative

Seule une partie du pouvoir habilitant a été utilisée. L'article 3(1) du Règlement restreint les revendications à celles qui s'appliquent aux lignes de chemins de fer, aux services, etc., non rentables pour lesquels une subvention a déjà été versée en vertu des articles 256, 258 et 261 pour une année financière antérieure. Le crédit 85a n'est pas si limité et aurait autorisé des paiements anticipés pour des services non rentables pour lesquels une demande en vertu des articles 256, 258 et 261 serait par la suite faite pour la première fois.

## [Texte]

## Criterion 13

Section 5(1) appears to encompass a mathematical paradox. It begins by referring to "an approximate twelfth part of the amount determined or adjusted pursuant to section 4", which would seem to mean that determined or adjusted amount divided by twelve and rounded up or down to some other figure, e.g.  $\$1,674,100/12 = \$139,508.333$  approximated to  $\$139,508$  or  $\$139,500$ .

However, the section goes on to qualify this mathematically derived result by saying that it must approximate the actual losses that in the opinion of the Commission have been incurred by the company during the month. Such losses could, of course, fluctuate, and be known to fluctuate, to a considerable extent from month to month, e.g. heavy traffic in June and a small loss and very light traffic in November and a heavy loss. Such estimates of actual monthly losses are not in any sense a twelfth part of the total loss for the year.

What might have been meant in section 5(1) was that at the end of each month the Commission shall determine and recommend for payment such part of the amount determined or adjusted pursuant to section 4 as approximates to the actual loss which the Commissioners opine to have been incurred during that month. There are of course twelve months in a year but an amount which could vary from \$0.00 upwards from month to month is not a 'twelfth part' of the sum of the amounts calculated in respect of a year.

The subsection needs clarifying to make clear whether the mathematical division by twelve or the amount of actual monthly loss is to be the actual determinant of payment.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Explanatory note number one is not too bad, but for number two, I think one would have to be a bit of a mathematical literate. I will put it that way. I would not say a mathematical genius, but a mathematical literate.

**Mr. Eglington:** It could be, Mr. Chairman, that your counsel is both innumerate and illiterate. The problem would appear to be that the drafting reflects neither one approach nor the other. They could either decide that they are going to pay in 12 equal monthly installments, or that they are going to pay each month's loss as it occurs, or as it is incurred but they seem to have combined both concepts. Perhaps we should inquire as to which particular mode of payment they, in fact, mean.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Is this agreed?

**Some hon. Members:** Agreed.

**Mr. Eglington:** He is going to write again.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** He is going to write again. SOR/76-124, Home Consumption Drawback Regulations, amendment under the Customs Act and the Customs Tariff Act. The explanatory note is printed herewith.

## [Interprétation]

## 2. Critère 13

L'article 5(1) semble contenir un paradoxe mathématique. L'article commence en mentionnant «un montant calculé sur le douzième du montant visé à l'article 4», ce qui semble vouloir dire que le montant calculé, divisé par 12 et arrondi, soit par exemple  $\$1,674,100/12 = \$139,508.333$  arrondi à  $\$139,508$  ou  $\$139,500$ .

Toutefois, l'article émet des réserves quant à ce résultat dérivé mathématiquement en disant qu'il doit correspondre aux pertes réelles qui, de l'avis de la Commission, ont été subies par la société au cours de ce mois. Ces pertes pourraient, évidemment, fluctuer beaucoup et être reconnues comme telles d'un mois à l'autre, comme par exemple une circulation intense en juin, une perte peu importante et circulation très faible en novembre, et une perte très grande. Ces évaluations des pertes réelles mensuelles ne constituent absolument pas la douzième partie de la perte totale pour l'année.

L'article 5(1) veut peut-être dire qu'à la fin de chaque mois la Commission déterminera et recommandera le paiement de la partie du montant calculé conformément à l'article 4, et correspondant à la perte réelle que les commissaires admettent avoir subie au cours de ce mois. Il y a évidemment douze mois dans une année mais un montant qui pourrait varier de \$0.00 ou plus, d'un mois à l'autre n'est pas la «douzième part» de la somme des montants calculés pour une année.

Le paragraphe doit être précisé pour indiquer clairement si la division mathématique par 12 ou le montant de perte réelle par mois déterminera réellement le paiement.

**Le coprésident (M. McCleave):** La première note explicative est assez bonne, mais pour comprendre la deuxième il faudrait connaître un peu les mathématiques. Il n'est pas nécessaire d'avoir la base des maths mais il faut quand même s'y connaître.

**M. Eglington:** Il est possible, monsieur le président, que votre conseiller soit illettré. A mon avis le problème est que la rédaction ne révèle pas l'approche qui a été retenue. Ils pourraient se décider à payer en 12 versements mensuels ou à rembourser les pertes chaque mois, au fur et à mesure qu'elles sont contractées, mais on semble avoir combiné les deux concepts. Nous devrions peut-être demander à quel mode de paiement ils font allusion.

**Le coprésident (M. McCleave):** Est-ce d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**M. Eglington:** Il va écrire encore une fois.

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui, il va écrire de nouveau. DORS/76-124, Règlement sur les drawbacks (consommation intérieure), modification, en vertu de la Loi sur les douanes et le tarif des douanes. La note explicative est imprimée ci-après.



SOR/76-124

DORS/76-124

HOME CONSUMPTION DRAWBACK REGULATIONS,  
amendment

[Text]

Customs Act  
Customs Tariff  
P.C. 1976-266

March 12, 1976

## Explanatory Note

The present amendments were those desired by the Committee when the original Regulations were before the Committee on 5th June and 17th September 1975 and were first volunteered by the Customs and Excise which has acted with commendable despatch.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** It represents another victory for the Committee. The remaining material, unless members have questions about it—the dozen or so orders in council—we can simply print as part of our Minutes. They came to us without commentary and without questions being raised by counsel or by members of the Committee. Agreed? Agreed. This concludes our business, Mr. Joint Chairman, and I think it concludes our business until the Houses reassemble after whatever Easter recess the powers that be are going to work out for us.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Have you any idea when the House of Commons is coming back?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I think it is April 26. Mr. Blais?

**Mr. Blais:** April 26, Monday April 26.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Monday April 26.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** We do not come back until May 4, I think. Do we?

**The Clerk:** Mr. Chairman, I think...

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Bouffard.

**The Clerk:** ... the report will have to be presented this afternoon, otherwise...

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I will present mine and I presume...

**The Clerk:** ... it will be in May.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** ... that you would present...

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Get it around to me and I will put it in.

**The Clerk:** There are rumours that we will adjourn today.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Incidentally, with reference to our Tuesday business about freedom of information, I suggested to my Joint Chairman, and he agrees, that we could also ask our counsel, Messrs. Finsten and Johansen to look through the Statutes of Canada to find specific instances in which Ministers or departments are prevented from making, public, certain information. I think that may turn out to be a very long list, indeed, but that work should start under way, as well as the other assignments we gave them, the other day. If anybody has any other thoughts, in this particular area, again, since the House is rising for about two weeks, I think it would be helpful if Senator Forsey, or I were advised. You can approach then Mr. Finsten or Mr. Johansen, directly, with your ideas.

RÈGLEMENT SUR LES DRAWBACKS (consommation  
intérieure)—Modification

[Interpretation]

Loi sur les douanes  
Tarifs douaniers  
C.P. 1976-266

Le 12 mars 1976

## Note explicative

Les présentes modifications sont celles que désirait le Comité au moment où les premiers règlements furent présentés au Comité le 5 juin et le 17 septembre 1975, et qui avaient d'abord été mises de l'avant par le ministère des Douanes et Accises, qui a agi avec une diligence louable.

**Le coprésident (M. McCleave):** Ceci représente encore une victoire pour le Comité. Les autres documents sont des décrets en conseil, que nous pouvons faire imprimer au procès-verbal si les membres n'ont pas de questions à leur sujet. Nous les avons reçus sans commentaire et ni notre conseiller ni les membres du Comité n'ont posé de questions. D'accord? D'accord. Cela termine nos délibérations, monsieur le coprésident, et je pense que cela met fin à nos travaux jusqu'à la fin des vacances de Pâques.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Savez-vous quand la Chambre des communes reprend ses séances?

**Le coprésident (M. McCleave):** Je pense que la date prévue est le 26 avril. Monsieur Blais?

**M. Blais:** Le lundi 26 avril.

**Le coprésident (M. McCleave):** Le lundi 26 avril.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous ne revenons que le 4 mai, je pense. N'est-ce pas?

**Le greffier:** Monsieur le président, je pense...

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Bouffard.

**Le greffier:** ... que le rapport doit être soumis cet après-midi, sinon...

**Le coprésident (M. McCleave):** Je vais déposer le mien et j' imagine...

**Le greffier:** ... il sera déposé en mai.

**Le coprésident (M. McCleave):** ... que vous déposeriez...

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Envoyez-le moi et je le déposerai.

**Le greffier:** Le bruit court que nous allons ajourner aujourd'hui.

**Le coprésident (M. McCleave):** En ce qui concerne nos délibérations de mardi sur l'accès à l'information, j'ai suggéré au coprésident, et il est d'accord, que nous pourrions demander à nos conseillers, MM. Finsten et Johansen, d'étudier les Statuts du Canada afin de trouver des cas précis où les ministres ou les ministères ne sont pas autorisés à rendre publics certains renseignements. Il se peut que la liste soit très longue, mais on devrait entamer ce projet, outre ceux que nous leur avons attribués l'autre jour. Étant donné que la Chambre sera en vacances pour deux semaines, si vous avez des suggestions à faire à ce sujet, veuillez les communiquer au sénateur Forsey ou à moi-même. Vous pouvez également contacter M. Finsten ou M. Johansen.

[Texte]

**Mr. Blais:** Mr. Chairman, might I suggest that, perhaps, the terms of reference would be to study any legislative restrictions as opposed to prohibitions?

• 1210

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes, yes.

**Mr. Blais:** There should be restriction including prohibition, so, effectively, if there are restrictions relating to who should have the information, we ought to have that information as well.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you, Mr. Blais.

Are there any other matters?

Thank you all for attendance and a Happy Easter.

[Interprétation]

**M. Blais:** Monsieur le président, je suggère que leur mandat soit d'étudier les limites législatives, par opposition aux interdictions.

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui.

**M. Blais:** Il peut y avoir des restrictions et même des interdictions et, si l'accès à l'information est restreint, nous devrions le savoir.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci, monsieur Blais.

Y a-t-il d'autres questions?

Je vous remercie d'avoir assisté aux réunions et je vous souhaite une joyeuse Pâques.











Issue No. 68

Thursday, April 29, 1976

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule n° 68

Le jeudi 29 avril 1976

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Robert McCleave, député

Government  
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité mixte permanent des*

# Regulations and other Statutory Instruments

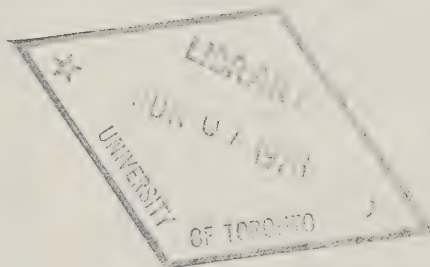
# Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires



First Session

Thirtieth Parliament, 1974-75-76

Première session de la

trentième législature, 1974-1975-1976



STANDING JOINT COMMITTEE ON  
REGULATIONS AND OTHER  
STATUTORY INSTRUMENTS

*Joint Chairmen:*

Senator Eugene A. Forsey

Mr. Robert McCleave, M.P.

*Vice-Chairman:*

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

*Representing the Senate:*

*Senators:*

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

*Representing the House of Commons:*

*Messrs.*

Baldwin	Béchar
Balfour	Blais

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES  
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES  
RÉGLEMENTAIRES

*Coprésidents:*

Sénateur Eugene A. Forsey

M. Robert McCleave, député

*Vice-président:*

M. Kenneth Robinson, député

*Représentant le Sénat:*

*Les sénateurs:*

Riel	Yuzyk—(8)
Riley	

*Représentant la Chambre des communes:*

*Messieurs*

Brewin	Laprise
Gauthier	Leblanc
(Ottawa-Vanier)	(Laurier)
Hnatyshyn	Reid—(12)

(Quorum 7)

*Les cogreffiers du Comité*

Michael A. Measures

Denis Bouffard

*Joint Clerks of the Committee*

Published under authority of the Speaker of the  
House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Printing and Publishing, Supply and  
Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre  
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Imprimerie et Édition, Approvisionnements et Services  
Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, APRIL 29, 1976

(71)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 3.39 o'clock p.m. this day, the Joint Chairman, Mr. Robert McCleave, presiding.

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Godfrey, Lafond and Riley.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Baldwin and McCleave.

*In attendance:* Mr. G. C. Eglington and Miss Lise Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (See *Minutes of Proceedings, Thursday, October 24, 1974, Issue No. 1*).

On Recital of Enabling Statutes amended since the date of the Revised Statutes, and SOR/75-499 Gasoline Tax Regulations, and related correspondence between Counsel to the Committee and the Legal Adviser, Privy Council Office, dated March 5, 1976 and April 2, 1976,

*Ordered,*—That Counsel to the Committee correspond further with the Legal Adviser, Privy Council Office.

*Ordered,*—That SI/73-70, Harbour of Sept-Îles proclaimed to be a Public Harbour, be considered further at a later date.

On SOR/73-215 Pacific Pilotage Authority Pension Regulations and related correspondence between Counsel to the Committee and Legal Services, Treasury Board, dated January 6, 1976, February 13, 1976 and March 30, 1976,

*Ordered,*—That Counsel to the Committee correspond further with Legal Services, Treasury Board.

The Committee considered:

—SOR/73-439 Steamship Machinery Construction Regulations, amendment, and related correspondence between Counsel to the Committee and the Legal Adviser (XL), Department of Transport, dated March 3, 1976 and March 10, 1976;

—SOR/75-1 Goose Bay Employees Pension Regulations, and related correspondence between Counsel to the Committee and Legal Services, Treasury Board, dated February 6, 1976, March 5, 1976 and March 10, 1976;

—SOR/75-262 Weights and Measures Regulations, amend, and related correspondence between Counsel to the Committee and the Legal Adviser, Department of Consumer and Corporate Affairs, dated February 12, 1976 and March 16, 1976.

On SOR/75-708 Federal-Provincial Fiscal Arrangements Regulations, 1972, amendment, and related correspondence between Counsel to the Committee and the Director, Legal Services, Department of Finance, dated March 5, 1976 and March 30, 1976,

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 29 AVRIL 1976

(71)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 15 h 39 sous la présidence de M. Robert McCleave (coprésident).

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Godfrey, Lafond et Riley.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Baldwin et McCleave.

*Aussi présents:* M. G. C. Eglington et M<sup>lle</sup> Lise Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (Voir *procès-verbal du jeudi 24 octobre 1974, fascicule n° 1*).

Sur la question de l'exposé de statuts habilitants modifiés depuis la date des statuts révisés et du DORS/75-499—Règlement de la taxe d'accise sur l'essence et de la correspondance pertinente entre les conseillers du Comité et le conseiller juridique du bureau du Conseil privé, en date du 5 mars 1976 et du 2 avril 1976,

*Il est ordonné,*—Que les conseillers du Comité communiquent de nouveau avec le conseiller juridique du bureau du Conseil privé.

*Il est ordonné,*—Que le TR/73-70—Port de Sept-Îles proclamé port public, soit étudié de nouveau à une date ultérieure.

Sur la question du DORS/73-215—Règlement sur la pension visant l'Administration de pilotage du Pacifique, et la correspondance pertinente entre les conseillers du Comité et le service du contentieux du Conseil du trésor, en date du 6 janvier 1976, du 13 février 1976 et du 30 mars 1976,

*Il est ordonné,*—Que les conseillers du Comité communiquent de nouveau avec le service du contentieux du Conseil du Trésor.

Le Comité étudie:

—Le DORS/73-439—Règlement sur la construction des machines des navires à vapeur—Modification, et la correspondance pertinente entre les conseillers du Comité et le conseiller juridique (Service contentieux) du ministère des Transports, en date du 3 mars 1976 et du 10 mars 1976;

—Le DORS/75-1—Règlement sur la pension des employés de Goose Bay, et la correspondance pertinente entre les conseillers du Comité et le service du contentieux, du Conseil du trésor, en date du 6 février 1976, du 5 mars 1976 et du 10 mars 1976;

Le DORS/75-262—Règlement sur les poids et mesures—Modifications, et la correspondance pertinente entre les conseillers du Comité et le conseiller juridique du ministère de la Consommation et des Corporations, en date du 12 février 1976 et du 16 mars 1976.

Sur la question du DORS/75-708—Règlement de 1972 sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces—Modification, et la correspondance pertinente entre les conseillers du Comité et le directeur du Contentieux du ministère des Finances, en date du 5 mars 1976 et du 30 mars 1976,



*Ordered.*—That Counsel to the Committee correspond further with the Director, Legal Services, Department of Finance.

The Committee considered:

—SOR/75-632—Motor Vehicle Operators Hours of Work Regulations, amendment;

—SOR/76-20—Fraser River Sockeye and Pink Salmon Fishery Regulations, 1976;

—SOR/76-80—Gasoline Excise Tax Refund Regulations;

—SOR/76-92—Canada Egg Purchasing Levies Order, amendment;

—SOR/76-70, SOR/76-108, SOR/76-109—Canada Pension Plan Regulations, amendments;

—SOR/76-175—National Parks Fire Protection Regulations, amendment.

On SI/76-28 Pettibone Remission Order,

*Ordered.*—That Counsel to the Committee correspond with the appropriate Instruments Officer.

The Committee considered: SOR/74-646, SOR/75-270, SOR/75-651, SOR/76-97, Schedule to the Hazardous Products Act, amendments; SOR/75-213—Sudbury Airport Zoning Regulations; SOR/75-530—Government Contracts Regulations; SOR/75-643—B.C. Milk Marketing Levies Order, amendment; SOR/75-648—Last Post Fund Regulations, amendment; SOR/75-652—Hazardous Products (Liquid Coating Materials) Regulations; SOR/75-656, SOR/76-133—Passport Services Fees Regulations, amendments; SOR/75-662—Master's Security for the Payment of Duties Regulations; SOR/75-667—F.A.O. (N.A.F.C.—8th Sess.) Privileges and Immunities Order, 1975; SOR/75-668—Lakehead Harbour Commissioners By-laws, amendment; SOR/75-669—National Parks Building Regulations, amendment; SOR/75-676—Timmins Airport Zoning Regulations; SOR/75-678, SOR/76-131—Proclaiming Certain Indian Lands Exempt from Portions of the Act; SOR/75-683—Used Motor Vehicles Exemption Regulations 1975-2; SOR/75-697—Aircraft Excise Tax Exemption Regulations; SOR/75-698—Clothing and Footwear Exemption Regulations; SOR/75-699—Aircraft Sales Tax Exemption Regulations; SOR/76-2—Customs Drawback Shirting Fabrics Regulations, amendment; SOR/76-3—Foreign Claims (Poland) Settlement Regulations, amendment; SOR/76-5, SOR/76-69, SOR/76-86, SOR/76-95, SOR/76-105, SOR/76-118—Food and Drug Regulations, amendments; SOR/76-7—Fire Detection and Extinguishing Equipment Regulations, amendment; SOR/76-9—Reduction of Charges (July 1975) Order; SOR/76-14—Defence Construction Pension Regulations; SOR/76-15—Prohibited Weapons Order, No. 3; SOR/76-21—Canada Electrical Safety Regulations amendment; SOR/76-23—Northwest Territories Fishery Regulations, amendment; SOR/76-25—Boating Restriction Regulations, amendment; SOR/76-26—Ontario Bean Marketing Regulations, amendment; SOR/76-33—Canadian Forces Superannuation Regulations, amendment; SOR/76-34—R.C.M.P. Superannuation Regulations, amendment; SOR/76-35—Exemption from

*Il est ordonné.*—Que les conseillers du Comité communiquent de nouveau avec le directeur du Contentieux du ministère des Finances.

Le Comité étudie:

—Le DORS/75-632—Règlement sur la durée du travail des conducteurs de véhicules automobiles—Modification;

—Le DORS/76-20—Règlement de 1976 sur la pêche au saumon sockeye et au saumon rose dans le Fraser;

—Le DORS/76-80—Règlement sur le remboursement de la taxe d'accise sur l'essence;

—Le DORS/76-92—Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada—Modification;

—Le DORS/76-70, DORS/76-108, DORS/76-109—Règlement sur le Régime de pensions du Canada—Modifications;

—Le DORS/76-175—Règlement concernant la protection contre l'incendie dans les parcs nationaux,—Modification.

Sur la question du TR/76-28—Décret de remise visant la Pettibone,

*Il est ordonné.*—Que les conseillers du Comité communiquent avec le fonctionnaire compétent chargé des textes réglementaires.

Le Comité étudie: Les DORS/74-646, DORS/75-270, DORS/75-651, DORS/76-97—Annexe de la Loi sur les produits dangereux—Modifications; le DORS/75-213—Règlement de zonage de l'aéroport de Sudbury; le DORS/75-530—Règlement sur les marchés de l'État; le DORS/75-643—Ordonnance sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de la C.-B.—Modification; le DORS/75-648—Règlement concernant la corporation dite Last Post Fund—Modification; le DORS/75-652—Règlement sur les produits dangereux (revêtements liquides); les DORS/75-656, DORS/76-133—Règlement sur les droits des services de passeports—Modifications; le DORS/75-662—Règlement sur les cautionnements des capitaines de navire; le DORS/75-667—Décret de 1975 sur les privilèges et immunités de la F.A.O. (8<sup>e</sup> session C.N.—A.F.); le DORS/75-668—Règlement des commissaires du port de Lakehead—Modification; le DORS/75-669—Règlements sur les bâtiments des parcs nationaux;—Modification; le DORS/75-676—Règlement de zonage de l'aéroport de Timmins; les DORS/75-678, DORS/76-131—Certaines terres des Indiens proclamées soustraites à des parties de la Loi; le DORS/75-683—Règlement d'exemption visant les véhicules automobiles usagés, 1975-2; le DORS/75-697—Règlement portant exemption de la taxe d'accise sur les aéronefs; le DORS/75-698—Règlement d'exemption sur les vêtements et chaussures; le DORS/75-699—Règlement portant exemption de la taxe de vente sur les aéronefs; le DORS/76-2—Règlement sur le drawback de douane à l'égard des tissus pour chemises—Modification; le DORS/76-3—Règlement concernant la liquidation des réclamations étrangères (Pologne)—Modification; les DORS/76-5, DORS/76-69, DORS/76-86, DORS/76-95, DORS/76-105, DORS/76-118—Règlements sur les aliments et drogues—Modifications; le DORS/76-7—Règlement sur le matériel de détection et d'extinction d'incendies—Modification; le DORS/76-9—Décret de juillet 1975 sur la réduction des redevances; le DORS/76-14—Règlement sur la pension de la Construction

Charges (Imperial Oil Limited) Order; SOR/76-39—Minimum Hourly Wage Order 1976; SOR/76-61—Delegation of Powers (Customs) Regulations, amendment; SOR/76-64—Pipe Lines Companies Records Preservation Regulations, amendment; SOR/76-71, SOR/76-125, SOR/76-127—Motor Vehicle Safety Regulations, amendments.

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that correspondence relating to Recital of Enabling Statutes amended since the date of the Revised Statutes and SOR/75-499, SI/73-70, SOR/73-215, SOR/73-439, SOR/75-1, SOR/75-262, SOR/75-708, together with comments by Counsel to the Committee relating to SOR/76-20, SOR/76-80, SOR/76-92, SOR/76-108, SOR/76-109, SOR/76-175 and SI/76-28 be printed *in extenso* in the Evidence of this day's meeting.

At 4.16 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

de Défense (1951) Limitée; le DORS/76-15—Décret n° 3 sur les armes prohibées; le DORS/76-21—Règlement du Canada sur la protection contre les dangers de l'électricité—Modification; le DORS/76-23—Règlement de pêche des territoires du Nord-Ouest—Modification; le DORS/76-25—Règlement sur les restrictions à la conduite des bateaux—Modification; le DORS/76-26—Règlement sur la vente des haricots de l'Ontario—Modification; le DORS/76-33—Règlement sur la pension de retraite des Forces canadiennes—Modification; le DORS/76-34—Règlement sur la pension de retraite de la G.R.C.—Modification; le DORS/76-35—Décret d'exemption de redevances d'exportation sur le pétrole (Imperial Oil Limited); le DORS/76-39—Décret de 1976 sur le salaire horaire minimum; le DORS/76-61—Règlement sur la délégation des pouvoirs (douanes)—Modification; le DORS/76-64—Règlements sur la conservation des dossiers de sociétés d'oléoducs—Modification; les DORS/76-71, DORS/76-125, DORS/76-127—Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles—Modifications.

Les conseillers du Comité répondent aux questions.

Le coprésident autorise que la correspondance concernant l'Exposé de statuts habilitants modifiés depuis la date des statuts révisés et le DORS/75-499, le TR/73-70, les DORS/73-215, DORS/73-439, DORS/75-1, DORS/75-262, DORS/75-708, ainsi que les commentaires émis par les conseillers du Comité concernant les DORS/76-20, DORS/76-80, DORS/76-92, DORS/76-108, DORS/76-109, DORS/76-175 et le TR/76-28 soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

À 16 h 16, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le cogreffier du Comité*

Michael A. Measures

*Joint Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, April 29, 1976.

• 1538

[Text]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Gentlemen, we do have a quorum for the transaction of our business. I might report that the Ombudsman of the CBC, Mr. Robert Cooper, will be appearing before us next Thursday. I believe that to be so. And he would like to make a film presentation as a part of his rebuttal to all the things that have gone before. I think the film presentation deals with the property leased by the motorcycle gang in Toronto. He may have a greater audience, here, than possibly, he had at the time it was originally shown. I do not know.

**Mr. Baldwin:** With many members of the gang, here, Mr. Chairman, it might add to the general colour.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I guess all we can rely on is the hope that the press reports of this meeting will say that they are welcome to attend, too, and to express their own opinions.

Is it agreed that he be heard? I did give that commitment to him and said that, as I was associated with such a fine group of people, I never had any difficulty. I thought that it was, perhaps, only fair.

**Senator Lafond:** That your judgment was never questioned.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you, indeed, Senator Lafond.

I might say that I do apologize about the meeting being shifted, here although this is a very fine room to meet in. I had understood that we were booked, in 112N, for all our meetings, and I am asking the Clerk, Mr. Measures, now, to find out why we were usurped. We are told that it was a Cabinet Minister who did it, but when I visited the room it was Mr. Clark who had apparently got the room. In any event we will know next week—Mr. Joe Clark, that is.

For our meeting today, starting with the recital of enabling statutes amended since the date of the Revised Statutes and a specific reference to SOR/75-499, the Gasoline Excise Tax Regulations, a letter of Mr. Eglington to Mr. Ross of March 5, and the reply of April 2, printed herewith.

March 5, 1976

A. S. Ross, Esq.,  
Legal Adviser,  
Privy Council Office.

Re: Recital of Enabling Statutes Amended since the date of the Revised Statutes

Re: SOR/75-499, Gasoline Excise Tax Regulations

Dear Mr. Ross:

Thank you for your letter of 29th January last on the first subject under reference, which letter was considered by the Committee yesterday.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 29 avril 1976

[Interpretation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Messieurs nous avons le quorum; nous pouvons donc commencer. L'ombudsman de Radio-Canada, M. Robert Cooper viendra témoigner jeudi prochain. Du moins c'est ce que je pense. Il voudrait nous présenter un film inédit et révolutionnaire. Je crois que ce film a trait à la propriété que loue un gang de motocyclistes à Toronto. Il se peut qu'il trouve ici un public plus vaste que le public qui a assisté à la première représentation du film. Je ne sais pas.

**M. Baldwin:** Si les membres du gang venaient ici, cela ajouterait peut-être de la couleur locale.

**Le coprésident:** Nous ne pouvons qu'espérer que le communiqué de presse annonçant la séance précisera qu'ils sont les bienvenus et qu'ils pourront exprimer leur opinion ici.

Convenons-nous que M. Cooper vienne témoigner? Je lui ai déjà dit que c'était entendu puisque j'ai affaire à un groupe d'élite qui ne cause jamais de difficultés. J'ai pensé que cela allait de soi.

**Le sénateur Lafond:** Jamais nous ne remettons votre jugement en question.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci, sénateur Lafond.

Excusez-moi si notre séance n'a pas lieu à l'endroit habituel; cette salle est cependant très convenable. On nous avait réservé la salle 112N pour toutes nos séances et j'ai demandé à notre greffier, M. Measures, de tenter de savoir pourquoi on nous avait déplacé. On nous a répondu que c'était un ministre du Cabinet qui en avait fait la demande mais je me suis rendu à cette salle et c'est M. Clark que j'y ai trouvé. De toute façon, nous saurons la semaine prochaine... Je veux dire M. Joe Clark.

Aujourd'hui nous commencerons par exposé des lois habilitantes modifiées depuis l'adoption des statuts révisés, relativement au DORS/75-499, Règlement de la taxe d'accise sur l'essence. Vous trouverez ici une lettre de M. Eglington à M. Ross en date du 5 mars et la réponse à cette lettre, en date du 2 avril.

Le 5 mars 1976

Monsieur A. S. Ross,  
Conseiller juridique,  
Bureau du Conseil privé.

Objet: Exposé de statuts habilitants modifiés depuis la date des statuts révisés

Objet: DORS/75-499, Règlement de la taxe d'accise sur l'essence

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 29 janvier dernier qui portait sur le premier sujet susmentionné et qui a été étudié par le Comité hier.

## [Texte]

On 26th ultimo the Committee considered the Gasoline Excise Tax Regulations, the recited enabling power for which is "section 47 of the Excise Tax Act". The Committee noted that section 47 as it appeared in the Revised Statutes was repealed by S.C. 1974-1975 C-24, section 20, and that the present section 47 was enacted by S.C. 1974-1975 C-62. This is a classic example of the misleading recital of enabling authority which the Committee wishes to see discontinued.

In the light of your letter of 29th January last it might be that you would be willing to represent the Committee's views to the Ministries of Finance and National Revenue. But, with respect, this procedure is unlikely to advance the Committee's views one single inch, since the Departments feel free to ignore the Committee and there is no indication that the Privy Council Office will insist, as a matter of format, that enabling powers be recited in such a way as will identify the precise authority relied upon.

The Committee cannot see that the Privy Council Office does not have the power, once it has the will, to require Departments and other regulation-making authorities to recite the enabling powers as the Committee wishes. Matters of form seem peculiarly within the domain of the Privy Council Office, as witness Mr. Lachaine's repeated assertion of the Office's right to determine whether or not footnote references will be used to identify the place of publication etc. of a statutory instrument referred to in the text of or recitals to another statutory instrument.

I do not mean to be unreasonable, merely insistent. If your Office can prescribe all the other procedural rules, and requirements as to format, relating to regulations why will it not do so in the case of the accurate identification of enabling powers? To follow the course you have adopted in the case of the Air Transportation Tax Regulations will require either the Committee, or you as post box for the Committee, seeking to cajole every single department and regulation-making authority in an endless succession of individual instances. The power of the Privy Council Office is not negligible in the land, and it could be used to solve this particular problem with one clerical flourish.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

April 2, 1976

Mr. G. C. Eglington  
Counsel  
Standing Joint Committee on  
Regulations and Other  
Statutory Instruments.

Re: Recital of Enabling Statutes amended since the date of the Revised Statutes

Re: SOR/75-499, Gasoline Excise Tax Regulations

## [Interprétation]

Le 26 janvier dernier, le Comité a étudié le Règlement de la taxe d'accise sur l'essence, dont le pouvoir habilitant est exposé à «l'article 47 de la Loi sur la taxe d'accise». Le Comité a noté que l'article 47 tel qu'il figure dans les statuts révisés a été abrogé par S.C. 1974-1975 C-24, article 20, et que l'actuel article 47 a été adopté par S.C. 1974-1975 C-62. C'est un exemple classique de l'exposé erroné d'un pouvoir habilitant que le Comité désire voir disparaître.

À la lumière de votre lettre du 29 janvier dernier, il semble que vous aimeriez représenter les vues du Comité au ministère des Finances et au ministère du Revenu National. Mais, sauf votre respect, cette procédure n'a aucune chance de faire valoir les vues du Comité, puisque les ministères n'hésitent pas à ignorer le Comité et que rien n'indique que le Bureau du Conseil privé insistera, quant à la présentation pour que les pouvoirs habilitants soient exposés de façon à identifier l'autorité précise sur laquelle ils reposent.

Le Comité ne peut concevoir que le Bureau du Conseil privé n'ait pas le pouvoir, s'il le désire, d'exiger des ministères et autres autorités de réglementation d'exposer les pouvoirs habilitants comme le Comité le désire. Les questions de forme semblent étrangement être du domaine du Bureau du Conseil privé, comme en témoigne la déclaration répétée de M. Lachaine au sujet du droit du Bureau de déterminer l'opportunité d'utiliser des renvois en bas de page pour identifier le lieu de publication, etc., d'un texte réglementaire mentionné dans le texte ou l'exposé d'un autre texte réglementaire.

Je ne veux pas être déraisonnable, simplement insistant. Si votre Bureau peut prescrire toutes les autres règles procédurales et exigences quant à la présentation, relativement aux règlements, pourquoi ne le ferait-il pas dans le cas d'une identification précise des pouvoirs habilitants? Suivre la ligne de conduite que vous avez adoptée dans le cas du Règlement de la taxe sur le transport aérien obligera le Comité ou vous comme représentant du Comité, à chercher à amadouer chaque ministère et autorité de réglementation dans une succession sans fin de cas particuliers. Le pouvoir du Bureau du Conseil privé n'est pas négligeable et il lui suffirait d'un seul trait de plume pour résoudre ce problème.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

G. C. Eglington  
Conseiller juridique

Le 2 avril 1976

M. G. C. Eglington  
Conseiller  
du Comité mixte permanent  
des règlements et  
autres textes réglementaires.

Objet: Exposé des lois habilitantes modifiées depuis l'adoption des Statuts révisés

Objet: DORS/75-499, Règlement de la taxe d'accise sur l'essence.



[Text]

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter of March 5, 1976 in which you ask that the Privy Council Office require Departments and other regulation-making authorities to recite the references of any relevant statutory instruments passed since the date of the Revised Statutes of Canada.

As you are aware, the practice that is followed is to rely on section 32 of the Interpretation Act and to cite merely the relevant section of the legislation. I would respectfully disagree that there is anything "misleading" about this practice. By a quick perusal of the index to Part III of the Canada Gazette, one can easily ascertain what amendments, if any, have been made to the section cited. I agree that if the section cited has been amended very recently, the amendment may not yet appear in the index of Part III of the Gazette. Therefore, in order to endeavour to assist the Committee in this regard, we will suggest to Mr. Chassé, Assistant Clerk of the Privy Council, that when the guidelines for the preparation of submissions to the Governor in Council that are sent out to regulation-making authorities are next revised, there be included therein the suggestion that any relevant statutory authority not appearing in the latest index of Part III of the Canada Gazette be cited in submissions to the Governor in Council.

Yours truly,

A. S. Ross  
Legal Adviser

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Mr. Eglington.

Mr. G. C. Eglington (Counsel to the Committee): In its own terms, I would not consider this reply to be satisfactory because in the fourth- and fifth-last lines it says that when the guidelines for the preparation of submissions are next revised they will be included therein as a suggestion that any relevant statutory authority might appear. We have no idea when they might next be revised and no idea whether the suggestion would be followed up. In fact, the guidelines for submissions to the Governor in Council are enforced, they are not suggestions I am not quite sure why Mr. Ross used the word "suggestion". But apart from that quibble, I would not consider the amended practice that is being suggested as satisfactory. The Committee has in the past stated that the enabling authority should be precisely identified, and it is not precisely identified when the short form that is countenanced by the Interpretation Act is used.

It is true that if the ordinary subject who went into his public library or wherever he went were to know how to go about it, he could by looking at the index to Part 3, which is not readily available and which is hard to get, but if he were to look at it, he would find the references to the amendments in the First and Second Revised Statutes in the annual volumes since the supplements appeared. But that is not really the point. If we were addressing ourselves only to an audience of lawyers we would not have needed to make so much fuss about identifying the enabling authority in the first place. If the Committee is to continue its policy of trying to make the regulations or statutory instruments as generally intelligible as is possible, then the precise authority should be recited and reference should be given to the amending legislation that amends the sections of the statutes that are relied upon.

[Interpretation]

Monsieur,

Je réponds à votre lettre du 5 mars 1976, dans laquelle vous demandiez que le Bureau du Conseil privé oblige les ministères et les autres autorités ayant pouvoir de réglementation à citer les sources de tout texte réglementaire pertinent adopté depuis la date d'entrée en vigueur des Statuts révisés du Canada.

Comme vous le savez, la coutume veut qu'on se reporte à l'article 32 de la Loi d'interprétation pour citer uniquement l'article pertinent de la Loi. Je ne partagerais pas l'opinion voulant que cette pratique «porte à confusion». Il suffit de consulter l'index de la partie III de la Gazette du Canada pour constater quelles modifications, s'il y en a, ont été apportées à l'article cité. Je conviens que si l'article en question a été modifié très récemment, la modification peut ne pas figurer à l'index susmentionné. C'est pourquoi et afin d'aider le Comité dans ce domaine, nous proposerons à M. Chassé, co-greffier du Conseil privé, de suggérer, à l'occasion de la prochaine révision des lignes directrices servant à préparer les présentations faites au gouverneur en conseil, qui sont envoyées aux autorités de réglementation, de citer dans les présentations en question tout texte réglementaire pertinent ne figurant pas au dernier index de la partie III de la Gazette du Canada.

Je vous prie de croire, Monsieur, à mes sentiments distingués.

Le conseiller juridique,  
A. S. Ross.

Le coprésident (M. McCleave): Monsieur Eglington.

M. G. C. Eglington (Conseiller du Comité): Je ne peux pas considérer cette réponse satisfaisante parce qu'aux quatrième et cinquième dernières lignes on dit qu'à l'occasion de la révision de lignes directrices servant à préparer les présentations faites au gouverneur en conseil, on proposera de citer tout texte réglementaire pertinent. Mais nous ne savons absolument pas quand cela se fera et nous ne savons pas si on se rendra à cette proposition. En fait, les lignes directrices servant aux présentations faites au gouverneur en conseil sont appliquées et ne sont pas facultatives. Je ne vois pas pourquoi M. Ross a utilisé le terme «proposé». Quoi qu'il en soit, je ne trouve pas cette façon modifiée de procéder satisfaisante. Le Comité a bien établi dans le passé que le pouvoir habilitant devrait être identifié de façon précise, ce qui n'est pas le cas lorsqu'on prend le plus court chemin et qu'on se sert de la Loi d'interprétation.

Il est vrai que si l'on n'avait qu'à se rendre à la bibliothèque et si tout le monde savait comment procéder, on pourrait en consultant l'index de la troisième partie, lequel n'est pas toujours facile d'accès, trouver ce qu'on cherche, en procédant ainsi, on trouverait la référence aux amendements dans les premiers ou les deuxièmes statuts révisés des volumes publiés tous les ans puisque les suppléments s'y trouvent mais là n'est pas vraiment la question. Si nous ne nous adressons qu'à des avocats, nous n'aurions pas besoin de tant insister sur le pouvoir habilitant. Si le Comité décide de poursuivre son objectif qui est de rendre les règlements et les textes réglementaires le plus intelligible possible, alors il faut que le pouvoir habilitant soit contenu dans l'exposé et que l'on y fasse référence à la loi qui modifie les articles des lois sur lesquels on se fonde.

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Members of the Committee, have you any commentary on what our counsel has suggested to us? Senator Lafond.

**Senator Lafond:** It seems to me that we have here suggestion on suggestion. "We will suggest to Mr. Chassé", et cetera, "that there be included therein the suggestion that any relevant statutory", et cetera. It seems to me that this double suggestion is insufficient to the requirements of this Committee, that we should, at least, try to extract from them a commitment. Can it be done?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Is it the general feeling of the Committee that the answer is really not sufficient, and that we push forward with the original point?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** It seems to be agreed. Thank you.

The next item is SI/73-70, the Harbour of Sept-Îles is Proclaimed to be a Public Harbour, this was before us originally on November 6, 1975, when we got into geographical nomenclature. I gather that what we are up against now—First, we will print Mr. Eglington's letter of November 24 to Mr. Ross, and the reply of April 2. It seems to me that it is the municipality that is making the decision, Mr. Eglington, about the use of its name rather than—How are these things done federally?

**Mr. Eglington:** It would seem that what has been done is the adoption of the local name that has been changed. But perhaps we might leave this one out this afternoon and stand it over for Senator Forsey, who raised this matter in the first instance and was particularly exercised by it. He is, unfortunately, in Washington this afternoon and he might want to say something further about it.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right, and the correspondence, therefore, is not printed. We will put it on the agenda when Senator Forsey returns.

SOR/73-215, Pacific Pilotage Authority Pension Regulations. And then before us twice, on May 1, 1975 and February 5, 1976, is a memorandum from Mr. Sleeman to Mr. Eglington and a letter dated January 6 of this year, and my first page suddenly ends with the word "and" and does not seem to go on any further after that. Is that right, Mr. Eglington?

**Mr. Eglington:** I will have to talk to the Clerk about that.

• 1545

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** And the answer of Mr. Eglington to Mr. Sleeman, complete, of February 13. And a further memorandum regarding this matter March 30, 1976 from Mr. Sleeman to Mr. Eglington. Those three documents are printed herewith.

[Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Messieurs les membres du Comité, avez-vous des observations sur ce que vient de nous dire notre conseiller? Sénateur Lafond.

**Le sénateur Lafond:** A mon avis nous avons ici suggestion sur suggestion. «Nous proposerons à M. Chassé» etc., «de citer dans les présentations en question tout texte réglementaire pertinent» etc. A mon avis cette double proposition ne correspond pas aux exigences du Comité et nous devrions essayer tout au moins d'obtenir un engagement ferme. Peut-on faire cela?

**Le coprésident (M. McCleave):** Sommes-nous tous d'accord que la réponse reçue n'est pas entièrement satisfaisante et que nous devrions faire valoir de nouveau notre point de vue?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. McCleave):** Il semble que l'on soit d'accord. Merci.

Le prochain sujet traite du port de Sept-Îles proclamé port d'utilité publique. Nous avons étudié cette question pour la première fois le 6 novembre 1975 et nous nous sommes perdus dans des détails de noms de lieux. Si je comprends bien, nous passons à l'attaque une deuxième fois. Nous allons reproduire la lettre de M. Eglington à M. Ross en date du 24 novembre et la réponse en date du 2 avril. La municipalité a pris la décision d'utiliser son propre nom plutôt que— Est-ce que cela doit passer par le fédéral?

**M. Eglington:** Voici ce qui s'est passé: le nom de l'endroit a été changé. Peut-être pourrions-nous laisser de côté cette question en attendant le retour du sénateur Forsey qui l'a soulevée pour la première fois et qui s'y intéresse tout particulièrement. Malheureusement il est à Washington cet après-midi mais il aura probablement quelque chose à dire à ce sujet.

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien; nous n'allons donc pas faire imprimer la correspondance, n'est-ce pas? Nous allons l'inscrire à l'ordre du jour de la prochaine séance à laquelle assistera le sénateur Forsey.

Le DORS/73-215, Règlement sur la pension visant l'administration de pilotage du Pacifique. Cette question nous a été présentée à deux reprises par la suite, le 1<sup>er</sup> mai 1975 et le 5 février 1976. Nous avons tout d'abord une note de service de M. Sleeman à M. Eglington et une lettre en date du 6 janvier de cette année. La première page que j'ai sous les yeux se termine par le mot «et» il ne semble pas y avoir de suite. Est-ce juste, monsieur Eglington?

**M. Eglington:** Je vais en parler au greffier.

**Le coprésident (M. McCleave):** Et la réponse de M. Eglington à M. Sleeman, complète, en date du 13 février. Il y a ensuite une nouvelle note de service en date du 30 mars 1976, de M. Sleeman à M. Eglington. Ces documents seront imprimés ici.



[Text]

January 6, 1976

G. C. Eglington,  
Regulations and Statutory  
Instruments.

Douglas J. Sleeman,  
Legal Services.

Subject: Pacific Pilotage Pension Regulations, and  
SOR-73-215

I have made inquiries of the appropriate officials in an attempt to answer the questions which you have raised in regard to the above matters. The responses which I have received are as follows:

*"Pacific Pilotage Pension Regulations*

The reason for the expression which was questioned in your memorandum of December 30, 1975, is that, while the prescribed rate of interest is determined on a quarterly basis and may change at the end of every quarter during a fiscal year, only one rate of interest would be used in respect of each fiscal year in the calculation under the regulations. That single rate is determined as an annual rate and applied to the principal amount of the contributions for the year, from the middle of the fiscal year. Where such a "determination" has to be made, *in order to simplify the administration*, the normal approach is to require the Minister to "determine" the single rate which would be used rather than to spell out the detailed wording by which such a calculation would be made. Since the whole calculation is designed as a simplified approximation, *this permits appropriate "rounding"* in the digits in the determination process."

February 13, 1976

D. J. Sleeman, Esq.,  
Legal Services,  
Treasury Board.

Re: SOR/73-215, Pacific Pilotage Authority Pension  
Regulations Your file: 8450-3

Dear Sir:

The Committee considered your memorandum of 6th ultimo at its meeting of 5th instant.

It appeared to the Committee that your reply indicated that there were statutorily prescribed rates of interest, e.g. 6.325%, 7.125%, 6.75%, 6.875%, in each of four succeeding quarters, but that these rates were not applied, quarter by quarter, but rather that an average or rounded rate was struck, being determined by the Minister's opinion. In the example given, the average rate would be 6.78125%, which might be rounded to 6.78% as the rate payable in the Minister's opinion.

I shall be grateful if you will consider the above example and indicate whether or not it accords with the explanation which you furnished to the Committee. Should it not do so I shall be glad if you will kindly say how it departs from your explanation and furnish an example which does accord with it.

[Interpretation]

Le 6 janvier 1976

À: Monsieur G. C. Eglington  
Comité mixte des règlements et  
autres textes réglementaires

De: Douglas J. Sleeman  
Contentieux

Objet: Règlement sur la pension visant l'administration  
de pilotage du Pacifique (DORS/73-215)

J'ai effectué des recherches auprès des fonctionnaires pertinents afin de trouver réponse aux questions que vous avez soulevées sur les sujets mentionnés ci-dessus. Les réponses qu'on m'a données sont les suivantes:

*Règlement sur la pension visant l'Administration de pilotage  
du Pacifique*

La justification de l'expression qui a fait l'objet de votre note de service du 30 décembre 1975 s'explique du fait que bien que le taux d'intérêt prescrit soit calculé d'après une base trimestrielle et peut être modifié à la fin de chaque trimestre au cours de l'année financière, on utilise un seul taux d'intérêt au cours de chaque année financière aux fins du Règlement. Ce taux unique est déterminé sur une base annuelle et appliqué au montant principal des cotisations annuelles, et ce à partir du milieu de chaque année financière. Lorsqu'on doit effectuer un tel calcul, et afin de simplifier la tâche administrative, la procédure normale consiste à demander au Ministre de calculer le taux unique qui sera utilisé plutôt que de préciser en détail la façon dont ce calcul sera effectué. Du fait que ce calcul est approximatif, on peut alors se permettre d'arrondir les chiffres lors de la fixation du taux.

Le 13 février 1976

Monsieur D. J. Sleeman  
Contentieux  
Conseil du Trésor,

Objet: DORS/73-215, Règlement sur la pension visant  
l'administration de pilotage du Pacifique, Votre  
référence: 8450-3

Monsieur,

Au cours de sa réunion du 5 courant, le Comité a étudié votre mémoire daté du 6 janvier.

Il a semblé au Comité que votre réponse indiquait qu'il existait des taux d'intérêts prescrits par la loi soit 6,325%, 7,125%, 6,75% et 6,875% pour chacun des quatre trimestres successifs, mais que ces taux n'étaient pas appliqués trimestre par trimestre; le ministre fixait plutôt un taux moyen ou arrondi. Dans l'exemple cité, le taux moyen s'établirait à 6,78125% et on peut considérer que le ministre a ainsi fixé un taux arrondi de 6,78%.

J'aimerais que vous étudiez l'exemple mentionné ci-dessus et que vous indiquiez s'il est conforme à l'explication que vous avez fournie au Comité. S'il n'en est pas ainsi, j'aimerais que vous nous fassiez savoir pourquoi il n'est pas conforme à votre explication et que vous nous fournissiez un exemple qui le serait.

## [Texte]

In addition, the Committee wishes to know by what authority rates other than the prescribed quarterly rates of interest are applied, and by what authority rates are rounded or otherwise averaged, altered or modified, whether by the forming of an opinion by the Minister or any other means.

Yours faithfully,

G. C. Eglington,  
Counsel.

March 30, 1976.

Mr. G. C. Eglington,  
Regulations and Statutory Instruments,

Douglas J. Sleeman,  
Legal Services,  
Department of Finance.

Pacific Pilotage Authority Pension Regulations

Further to your letter of February 13, 1976, I am advised by Treasury Board officials that the example which you cited is in accord with the explanation that had previously been sent to the Committee. The only variation is found in the fact that the Department calculates interest in these circumstances on a compound basis and not as simple interest.

I am further informed that the employees of the Authority were brought into the scheme of the Public Service Superannuation Act pursuant to section 10 of the Pilotage Act. The interest thereupon fell to be determined by regulations authorized by the provisions of subsection 32(6). Thus, the authority for averaging and rounding off resides in the words of the regulation. I recognize that there may be differences of opinion as to whether as a matter of law the wording of the regulations encompasses such authority. This is a matter upon which I am not at liberty to express a view to the Committee.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** And that is in more complete form than the Chairman has.

**Mr. Eglington:** Well, the memorandum of Mr. Sleeman of January 6, after the word "and" went on to deal with the Canadian Wheat Board pension regulations under a separate heading, and that has apparently been deleted as not relevant to the present subject.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right. So after that exchange we strike out the word "and" and otherwise the record is complete. Mr. Eglington.

**Mr. Eglington:** Well, in this instance, Mr. Sleeman's first reply made it plain that the power given to the Minister to determine, in his opinion, the rate of interest that was payable under the statute was put there for administrative convenience so that they could round off the rates of interest instead of crediting them quarterly, as it appeared they were bound to do, so that they could credit them handily and average out the rate. And, as instructed, I wrote to Mr. Sleeman and suggested to him a mathematical

## [Interprétation]

De plus, le Comité aimerait savoir en vertu de quelle autorisation on applique des taux d'intérêts autres que les taux trimestriels prescrits et en vertu de quelle autorité ces taux sont arrondis, ramenés à une moyenne ou modifiés, soit de l'avis du ministre ou par quelque autre moyen.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le Conseiller  
G. C. Eglington

30 mars 1976

À: Monsieur G. C. Eglington  
Règlements et textes réglementaires

De: Douglas J. Sleeman  
Contentieux  
Ministère des Finances

Objet: *Règlement sur la pension—Administration de pilotage du Pacifique*

Suite à votre lettre du 13 février 1976, j'ai été informé par les représentants du Conseil du trésor que l'exemple que vous avez cité concorde avec l'explication qui avait déjà été donnée au Comité. Il n'y a qu'une seule variation toutefois: le ministère calcule l'intérêt, dans ces circonstances, comme un intérêt composé et non simple.

On m'informe également que les employés de l'Administration sont assujettis à la Loi sur la pension du service public conformément à l'article 10 de la Loi sur le pilotage. L'intérêt dans ce cas n'a pas été déterminé par le règlement prescrit en vertu des dispositions du paragraphe 32(6). Ainsi, le pouvoir de faire des moyennes et des approximations réside dans les termes du règlement. Je reconnais qu'il peut y avoir des divergences d'opinions et qu'on puisse se demander si légalement le libellé du règlement englobe ce pouvoir. C'est une question sur laquelle je ne puis me permettre d'exprimer une opinion au Comité.

**Le coprésident (M. McCleave):** Et voilà la version la plus complète que j'ai eue.

**M. Eglington:** La note de service de M. Sleeman en date du 6 janvier se poursuivait et traitait du règlement sur la pension de la Commission canadienne du blé. Nous prendrions connaissance de ces observations lorsque nous traiterons de cette question. On n'a pas jugé bon de les inclure ici.

**Le coprésident (M. McCleave):** Cela veut donc dire que nous biffons le mot «et» et que maintenant nous avons une version complète. Monsieur Eglington.

**M. Eglington:** Dans le cas qui nous occupe, la première réponse de M. Sleeman dit bien que le pouvoir qu'a le ministre à son avis de fixer le taux d'intérêt payable en vertu de la Loi n'existe que pour des considérations administratives afin que l'on puisse arrondir le taux d'intérêt plutôt que de procéder par trimestre, pour faciliter les choses et faire une moyenne du taux. Comme vous me l'avez demandé, j'ai écrit à M. Sleeman et je lui ai proposé un exemple mathématique qu'il a accepté mais en disant



## [Text]

example of what was being done and he agreed to that except that the interest is apparently compounded and not simple. I am not quite sure what that means. But he goes on in his letter to say, in the second paragraph,

The interest thereupon fell to be determined by regulations authorized by the provisions of subsection 32(6).

Now there he is referring to the Public Service Superannuation Act and not to the Pilotage Act. It reads as if he is talking about 32.6 of the Pilotage Act but it is 32.6 of the Public Service Superannuation Act, which gives the Governor in Council the power by regulation to deal with the superannuation problems which arise when a group of employees are brought into the Public Service. And this particular group of employees was brought in under Section 10 of the Pilotage Act.

He then goes on to say,

Thus, the authority for averaging and rounding off resides in the words, of the regulation.

And I recognize that there may be differences of opinion as to whether as a matter of law the wording of the regulation encompasses such authority. You know, I think he means there the wording of section 32.6 of the Public Service Superannuation Act encompasses such authority and that this was a matter on which, in the terms of Mr. Thorson's policy or views, he was not at liberty to express an opinion. Well, the question simply is whether subsection 32.6 of the Public Service Superannuation Act permits the making of a regulation in which the rate of interest which is set by statute can be determined in the opinion of the Minister, and I think it would be a rather strange interpretation of section 32.6 which would allow a statutory rate which is supposed to be paid and credited quarterly to end up being the rate which is determined in the opinion of the Minister annually as being the rate that was paid. You know, it could be the rate that is determined by the Minister to be payable but there does not seem to be any warrant for having it in the Minister's opinion or in fact for not paying it quarterly, for averaging and rounding it out annually.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Your recommendation, Mr. Eglington,

**Mr. Eglington:** That I write to Mr. Sleeman to tell him that the Committee is not satisfied that that particular provision of the regulations is *intra vires* and I suppose until the matter of Mr. Thorson's views on the matter is determined we cannot take it much further.

• 1550

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Is this agreed? Agreed. SOR/73-439 deals with the Steamship Machinery Construction Regulations amendment originally before us in February 19 of this year. A letter from M<sup>me</sup> Mayrand to Mr. Hunter Gordon of March 3, 1976 and a reply by Mrs. Temple, who returned to her duties with Transport on March 10, 1976, printed herewith.

## [Interpretation]

que l'intérêt simple était ainsi transformé en intérêt composé. Je ne suis pas très sûr de ce que cela veut dire. Mais il poursuit dans sa lettre au deuxième paragraphe:

L'intérêt dans ce cas n'a pas été déterminé par le règlement prescrit en vertu des dispositions du paragraphe 32(6).

Il se reporte ici à la Loi sur la pension du Service public. Mais dans sa lettre on a l'impression qu'il se reporte à l'article 32(6) de la Loi sur le pilotage, alors que c'est bien à la Loi sur la pension du Service public qu'il se réfère. L'article 32(6) de cette Loi donne au gouverneur en conseil le pouvoir de prescrire des règlements si des problèmes surgissent au sujet de la pension, lorsqu'un groupe d'employés commence à faire partie de la Fonction publique. Le groupe d'employés dont nous parlons ici est devenu membre de la Fonction publique en vertu de l'article 10 de la Loi sur le pilotage.

Et il poursuit en disant:

Ainsi, le pouvoir de faire des moyennes et des approximations réside dans les termes du Règlement.

Je reconnais qu'il peut exister des divergences d'opinions sur la question de savoir si du point de vue juridique, le libellé d'un règlement confère un tel pouvoir. Je crois que ce qu'il veut dire ici c'est que le libellé de l'article 32(6) de la Loi sur la pension du service public confère un tel pouvoir et voilà pourquoi, de l'avis de M. Thorson, c'est là une question sur laquelle il n'avait pas la liberté de se prononcer. La question est la suivante: le paragraphe 32(6) de la Loi sur la pension du service public permet de prescrire un règlement, par lequel le taux d'intérêt qui est fixé dans la Loi peut être déterminé mais à mon avis, ce serait une interprétation assez singulière de cet article que de permettre qu'un taux d'intérêt qui doit être calculé et versé tous les trimestres soit transformé, parce que le ministre en a décidé ainsi, en un taux d'intérêt calculé et versé annuellement. Il se peut que ce soit un taux fixé par le ministre, mais rien n'indique ici que le ministre peut décider de ne pas le verser chaque trimestre, de l'arrondir et de le transformer en un taux annuel.

**Le coprésident (M. McCleave):** Quelle est votre recommandation, monsieur Eglington.

**M. Eglington:** J'aimerais écrire à M. Sleeman pour lui dire que les membres du Comité ne sont pas convaincus que cet article du Règlement soit conforme à la loi et que tant que nous ne connaissons pas la position de M. Thorson, nous ne pouvons pas faire grand chose.

**Le coprésident (M. McCleave):** Sommes-nous d'accord? D'accord. Le DORS/73-439 traite du Règlement sur la construction des machines de navires à vapeur et il s'agit de modifications que nous avons étudiées pour la première fois, le 19 février de cette année. Nous avons ici une lettre de M<sup>me</sup> Mayrand à M. Hunter Gordon en date du 3 mars 1976 et la réponse en date du 10 mars 1976 de M<sup>me</sup> Temple, qui avait alors réintégré ses fonctions au ministère des Transports.

[Texte]

March 3, 1976

Mr. Hunter W. Gordon,  
Legal Adviser,  
Department of Transport.

Re: SOR/73-439, Steamship Machinery Construction  
Regulations  
Your file: X2152-12

Dear Mr. Gordon:

Your letter of July 21, 1975, dealing with the above regulations, was put before the Committee at its meeting of February 19, 1976.

The Committee does not accept the interpretation of the word "respecting" which would allow the power to dispense with general regulations without precise authority to do so. I enclose a copy of the Minutes of Proceedings of the meeting of February 19.

The Committee would appreciate your views on this point.

Yours sincerely,

L. Mayrand,  
Counsel.

March 10, 1976

Miss L. Mayrand,  
Standing Joint Committee on Regulations,  
and other Statutory Instruments.

Re: SOR/73-439, Steamship Machinery Construction  
Regulations.

Dear Miss Mayrand:

As I have now returned to my duties with the Department of Transport, in particular being the co-ordinating officer for correspondence between the Standing Joint Committee and this Department, I have taken it upon myself to respond on behalf of Mr. Gordon to your letter of March 3rd.

It seems to me that the correspondence between the Committee and this Department in this matter has now come down to a difference of opinion as to the legal interpretation of the enabling legislation for these Regulations. I therefore think that there would be no further purpose in continuing this line of correspondence since such an exchange of opinions between the Committee and this Department will not resolve the issue. Only the decision of a court of law can provide an answer to the problem.

Yours very truly,

M. D. Temple (Mrs.),  
Legal Adviser (XL).

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Here was one of our several battles over the use of the word "respecting".

**Mr. Eglington:** Mrs. Temple says that it needs to be resolved by a court of law. It is true that the point may eventually arise in a court of law; but in a sense the real battleground will end up being, in these premises, between the Committee, if it decides that the word "respecting" should not be used while it is continued to be given this particular interpretation, and the government's draftsmen, I imagine.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I was hoping you would not only say that but would also say that since we

[Interprétation]

Le 3 mars 1976

Monsieur Hunter W. Gordon  
Conseiller juridique  
Ministère des Transports.

OBJET: DORS/73-439, Règlement sur la construction des  
machines des navires à vapeur  
Votre dossier: X2152-12

Monsieur,

Le Comité a étudié votre lettre du 21 juillet 1975, sur le règlement susmentionné, à sa réunion du 19 février 1976.

Le Comité n'accepte pas l'interprétation du mot «concernant» qui permettrait de déroger aux règlements généraux sans autorité précise de le faire. Vous trouverez ci-joint une copie du procès-verbal des délibérations de la réunion du 19 février.

Le Comité aimerait connaître votre opinion à ce sujet.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Conseiller,  
L. Mayrand

Le 10 mars 1976

Mademoiselle L. Mayrand  
Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires.

Objet: DORS/73-439—Règlement sur la construction  
des machines des navires à vapeur

Mademoiselle,

Comme j'ai maintenant réintégré mon poste au ministère des Transports, je me permets, particulièrement à titre d'agent de coordination du courrier entre le Comité mixte permanent et le ministère de répondre, au nom de M. Gordon, à votre lettre du 3 mars dernier.

Le courrier échangé entre le Comité et le ministère sur cette question témoigne maintenant d'une divergence d'opinions quant à l'interprétation juridique de la loi d'habilitation touchant le règlement incriminé. Je ne crois donc pas qu'il y ait lieu de poursuivre la correspondance à ce sujet, étant donné qu'un échange de vues entre le Comité et le ministère des Transports ne résoudra jamais le problème. Seule la décision d'un tribunal pourrait trancher celui-ci.

Je vous prie d'agréer, Mademoiselle, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le conseiller juridique (XL)  
M. D. Temple (M<sup>me</sup>)

**Le coprésident (M. McCleave):** Il s'agit là d'une de nos nombreuses batailles au sujet du mot «concernant».

**M. Eglington:** M<sup>me</sup> Temple dit qu'il faut que ce soit un tribunal qui statue. Il est vrai que la question pourra peut-être un jour être portée devant un tribunal mais le champ de bataille sera fort probablement ici même, alors que s'affronteront les membres du Comité et les rédacteurs du gouvernement, les premiers voulant que le mot «concernant» ne soit plus employé pour signifier ce que les seconds veulent exprimer.

**Le coprésident (M. McCleave):** J'espérais que vous iriez encore plus loin et que vous diriez que nous nous considé-



[Text]

may well consider ourselves to be the highest court in the land, we may very well demand a rather different approach from the government departments than we have been getting.

**Mr. Eglington:** In this instance, I must speak up for Mrs. Temple. She is caught in a very difficult situation because the Crown's view is, quite simply, that the use of the word "respecting" allows both subdelegation and dispensation. Whether Mrs. Temple privately would agree with that or not, she is bound by it.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** This is part of our greater battle, is it not, and she should not be made a pawn in that particular battle.

**Mr. Eglington:** Until we solve the problem of Mr. Thorson, we really cannot take it much further.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Baldwin.

**Mr. Baldwin:** Mr. Chairman, the use of the word "Crown": with all due respect to Her Majesty, the crown is sitting somewhere in the Tower of London. We are not talking about the Crown; we are talking about some civil servants who feel they have certain rights to make decisions irrespective of what we in this Committee or what both Houses of Parliament may happen to believe in. The very wording of the enabling section A(1) of the Shipping Canada Act is that:

The Governor in Council may make regulations respecting the construction of hulls, including their subdivision into watertight compartments and the fitting of double bottoms and fire-resisting bulkheads.

If the contention sought for—I thought it was under 1(a); it is under 1(b).

**Mr. Eglington:** I think it is 1(b).

**Mr. Baldwin:** It is 1(b). In any event, I would like to see this resolved.

From time to time in both Houses we come up with the question of dealing with statutes which contain enabling sections. If the contention sought for by Mrs. Temple and her contemporaries in other departments is correct, then obviously we would take a different approach when these particular issues come up and when we are considering what attitude we should take with regard to opposing or approving or proposing amendments to a section containing an enabling clause using the word "respecting". If the word "respecting" is given the wide interpretation sought for, then it seems to me you need to do very little in the form of a statute; simply give power to the Governor in Council to make regulations respecting the subject-matter, and that is all that is required. I do not think that is their view.

This may not be the time, this may not be the occasion, but I think sooner or later we will have to meet this head-on. It may be by a resolution of this Committee brought back to both Houses. If that is not adequate, if there is a genuine doubt, if there is a genuine dispute as to what is meant here, it may be that one of the proposals we in this Committee might have to make is that the opinion of the, Supreme Court be sought under the provision—I think it is under Section 95: one of the sections of the Supreme Court, where an opinion can be given. It is a very major issue because we all agree that so many statutes today have these enabling clauses.

[Interpretation]

rons comme le tribunal suprême qui peut exiger que les ministères gouvernementaux adoptent une façon de faire différente.

**M. Eglington:** Ici, il me faut défendre M<sup>me</sup> Temple. Elle est coincée parce que la Couronne est d'avis que l'utilisation du mot «concernant» permet et la délégation secondaire et la dispense. Je ne sais pas si M<sup>me</sup> Temple acquiescerait à cela en privé mais officiellement elle doit donner cette interprétation.

**Le coprésident (M. McCleave):** Cela fait partie de notre grande bataille et je ne voudrais absolument pas qu'elle en soit une victime innocente.

**M. Eglington:** Jusqu'à ce que nous résolvions le problème de M. Thorson, il nous est difficile de faire quoi que ce soit.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Baldwin.

**M. Baldwin:** Monsieur le président, nous utilisons ici le mot «couronne» et sauf le respect que je dois à Sa Majesté, la couronne se trouve quelque part dans la Tour de Londres. Nous ne parlons pas de la Couronne mais nous parlons ici de fonctionnaires qui croient qu'ils ont le droit de prendre des décisions et d'outrepasser celles des membres de ce Comité ou des membres des deux chambres du Parlement. Le libellé même du paragraphe A(1) de la Loi sur la marine marchande du Canada dit:

Le gouverneur en conseil peut établir des règlements concernant la construction des coques, y compris leur subdivision en compartiments étanches, et l'installation de doubles-fonds et de cloisons coupe-feu.

Si donc ce que nous tentions de déterminer... Je croyais qu'il s'agissait du paragraphe 1(a) mais il s'agit du paragraphe 1(b).

**M. Eglington:** Je crois que c'est 1(b).

**M. Baldwin:** Il s'agit de 1(b). De toute façon, j'aimerais que cette question soit réglée.

De temps en temps, tant à la Chambre qu'au Sénat, nous devons nous pencher sur des lois qui comportent des articles habilitants. Si ce que disent M<sup>me</sup> Temple et ses homologues des autres ministères est vrai, de toute évidence nous devrions adopter une attitude différente lorsque nous serons saisis de telles questions; nous sommes en train de nous demander quel genre de modifications nous pourrions apporter à un article dont le libellé comporterait le mot «concernant». Si le mot «concernant» est pris au sens large, comme on voudrait que cela se fit, à mon avis, il y a très peu à faire du point de vue de la loi. Il suffirait de donner au gouverneur en conseil le pouvoir d'édicter des règlements concernant la question, c'est tout. Je ne crois pas que ce soit là l'intention.

Le moment est peut-être mal choisi mais tôt ou tard nous devons faire face à la musique. Il faudra peut-être que les membres de ce Comité présentent une résolution aux deux chambres. Si cela ne suffit pas, s'il subsiste encore des doutes, et si cela crée une controverse au sujet de la signification, il se peut que nous nous voyions dans l'obligation de recommander que l'on consulte la Cour Suprême en application des dispositions de l'article 95 ou d'un autre article de la Loi sur la Cour Suprême qui permet à cette dernière de donner une opinion. Il s'agit d'un problème d'importance parce que nous convenons tous que beaucoup de lois aujourd'hui contiennent ce genre d'articles habilitants.

[Texte]

We have been met by the issue of the dispensing power being possible under the prerogative right, which still exists; that is another one we will have to meet. Does that exist? If so, in what form? I have gone off and got some legal opinions. I agree with our counsel that the interpretation given by the government is a very weak one and I am not inclined to go along with it. This may not be the time, but I think we should give our attention shortly towards devising a means by which we challenge this in both houses of Parliament and, if necessary, that challenge include a recommendation that the matter be taken to the Supreme Court by means of the provision in the Act whereby an opinion can be sought and granted on an issue of this kind.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Senator Riley.

• 1555

**Senator Riley:** What is the relevant section? You referred to one at first, a subsection, but then Mr. Eglinton gave you another one.

**Mr. Baldwin:** Yes, the original subsection which I was dealing with was Subsection 400(1)(a) which says

The Governor in Council may make regulations with respect to the construction of hulls . . .

However, Mr. Eglinton has drawn to my attention the order that the Statutory Instruments Reports may be made under Section (1)(b) which reads

The Governor in Council may make regulations respecting the construction of machinery;

The word "respecting" there is the vital word which, the government argues, gives them the power. I do not need to make regulations respecting construction of machinery, but to make exemptions from their own regulations as to the application of their own regulations. That is the interpretation which has been given in so many instances, the magic word "respecting" gives this very wide power and . . .

**Senator Riley:** Would that not have a lot to do with the ever-changing technology in the construction of a ship which takes a long time or a group of ships, say, destroyers or something like that or any of the transport ships. When their keel is laid or sections are starting together, they sometimes have to make regulations very quickly to change the present regulations to keep pace with the change in the rapidly changing technology.

**Mr. Baldwin:** I agree, Senator Riley that it might be necessary to empower the Governor in Council . . .

**Senator Riley:** Right.

**Mr. Baldwin:** . . . to make regulations and to make exceptions to them, but that should be done in the enabling section itself.

**Senator Riley:** Right.

**Mr. Baldwin:** If the enabling section said that the Governor in Council may make regulations regarding the construction of machinery and may, from time to time, make regulations exempting certain companies . . .

[Interprétation]

Nous avons également pu voir que l'on peut exercer un pouvoir de dispense en vertu d'un droit de prérogative qui existe toujours. Et c'est là une autre question qu'il nous faudra étudier. Cela existe-t-il vraiment? Dans l'affirmative, comment cela se traduit-il? Je me suis renseigné auprès de conseillers juridiques. Comme notre conseiller, je trouve que l'interprétation fournie par le gouvernement est très faible et je n'ai pas envie de l'accepter. Ce n'est peut-être pas le moment, mais je pense que nous ne devrions pas tarder à concevoir un moyen qui nous permette de discuter de cela dans les deux Chambres et, si nécessaire, de recommander que la question soit renvoyée en Cour Suprême conformément à la disposition de la loi qui stipule que l'on peut demander avis sur un problème de ce genre.

**Le coprésident (M. McCleave):** Sénateur Riley.

**Le sénateur Riley:** De quel article s'agit-il? Vous avez d'abord parlé d'un paragraphe puis M. Eglinton en a cité un autre.

**M. Baldwin:** Oui, j'avais d'abord parlé du paragraphe 400(1)(a) qui stipule que

Le gouverneur en conseil peut établir des règlements concernant la construction des coques . . .

Toutefois, M. Eglinton m'a signalé que des rapports sur les règlements peuvent être soumis conformément à l'article 400(1)(b) qui stipule que

Le gouverneur en conseil peut établir des règlements concernant la construction de machines . . .

Le mot «concernant» est essentiel car le gouvernement prétend que c'est ce qui lui confère l'autorité voulue. Inutile d'émettre des règlements concernant la construction de machines mais on peut les dispenser de leurs propres règlements quant à l'application de ceux-ci. C'est très souvent qu'on nous a donné comme explication que le terme magique «concernant» donne ce pouvoir très large et . . .

**Le sénateur Riley:** Cela n'est-il pas en fait dû à l'évolution technologique continue dans la construction navale alors qu'il faut un certain temps pour construire par exemple des torpilleurs ou n'importe quel cargo. Quand la quille est posée ou que certains éléments sont assemblés il faut quelque fois très rapidement stipuler des règlements qui modifient ceux qui existent pour suivre la technologie en perpétuelle évolution.

**M. Baldwin:** Je conviens, sénateur Riley qu'il peut être nécessaire de donner au gouverneur en conseil le pouvoir de . . .

**Le sénateur Riley:** Exactement.

**M. Baldwin:** . . . faire des règlements en prévoyant certaines exceptions mais cela devrait être porté à l'article habilitant lui-même.

**Le sénateur Riley:** C'est vrai.

**M. Baldwin:** Si cet article stipulait que le gouverneur en conseil pouvait émettre des règlements concernant la construction de machines et, de temps en temps, exempter certaines sociétés . . .



[Text]

**Senator Riley:** Right.

**Mr. Baldwin:** ... and certain types of construction from those regulations, that would be a matter of policy. It is not our domain to deal with policy and if Parliament gives the Governor in Council that authority, then they can exercise it and I have no objection to that, but what I object to is their using the word "respecting" as being the basis on which they can both make the regulations and provide exemptions.

**Senator Riley:** Right.**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Eglington.

**Mr. Eglington:** This particular dispensation that we objected to is even more blatant than Mr. Baldwin has suggested because the power to dispense is not retained in the hands of the Governor in Council, but is given to the Board of Steamship Inspection, which is precisely analogous to the situation which King James recorded by Letters Patent to dispense with in the statute. In this particular instance, the dispensation would appear to be unlawful even on the Justice Department's latest argument that the only dispensations which are unlawful are those which are precisely analogous to the way in which King James acted.

**Mr. Baldwin:** I took a little time on this and I think the Act itself is an indication that those who drafted the Act never intended that this sort of interpretation be placed. Section 397(1) says that:

Every steamship registered in Canada shall be manned with a crew sufficient and efficient from the point of view of safety of life for the purpose of its intended voyage, and shall, during such voyage, be kept so manned.

Yet there is a provision in the Section 400 in the enabling clause which says that

The Governor in Council may make regulations with regard to manning of the ship

If the word "respecting" applied to the regulations for the manning of the ship is adequate, obviously Section 397 would not have been necessary. It is a simple argument.

• 1600

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I think if I may venture my own view on this since it is not the first time that the issue of the use of misuse of the word "respecting" has come before us, probably our counsel should draw up for our attention when we are in a position to pass a motion, the examples that spread across various acts under which this sort of thing is passed. I do not think we want to take somebody like Mrs. Temple, for example, and involve her in what may have to be a very large-scale battle. I think our sights have to be directed obviously at a practice that has happened across a good number of government departments.

**Mr. Eglington:**

**Mr. Eglington:** So far, the Committee has gone so far as to make plain to the Justice Department that it objects to the use of the words "respecting" or "with respect to" or "in regard to" the enabling powers whilst ever the present interpretation is adhered to. That letter has gone off, so they are on notice of the Committee's objections; but that is not, of course, doing anything positive about stopping the use of the words.

[Interpretation]

**Le sénateur Riley:** Oui.

**M. Baldwin:** ... et certains types de construction, ce serait une question de principes et cela ne nous regarde pas car si le Parlement confère au gouverneur en conseil ce pouvoir, je n'y vois aucune objection. Par contre je vois une objection à ce qu'ils invoquent le mot «concernant» comme prétexte à règlement et à exemption.

**Le sénateur Riley:** D'accord.**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Eglington.

**M. Eglington:** La dispense qui nous a fait intervenir est encore plus frappante que le cas imaginé par M. Baldwin car ce n'est pas le gouverneur en conseil qui a le pouvoir de dispense mais la Commission d'inspection des navires, soit une situation tout à fait analogue à celle où le Roi Jacques accordait des dispenses par lettres patentes. Dans le cas particulier une telle dispense serait illégale du fait même que le ministère de la Justice a déclaré que les seules dispenses illégales sont celles qui sont analogues à celles qu'octroyait le Roi Jacques.

**M. Baldwin:** J'ai réfléchi à cela et je pense que la loi elle-même prouve que les législateurs n'ont jamais prévu ce genre d'interprétation. L'article 397(1) stipule que:

Tout navire à vapeur immatriculé au Canada doit être muni d'un équipage suffisant et compétent au point de vue de la sauvegarde de la vie humaine, en vue de son voyage projeté, et doit rester pourvu de cet équipage durant le voyage.

Or il y a une disposition à l'article 400 selon laquelle

Le gouverneur en conseil peut établir des règlements concernant l'arme et les hommes des navires.

Si le terme «concernant» utilisé dans les règlements pour l'équipage du navire est adéquat, il est évident que l'article 397 n'était pas nécessaire. C'est là ma thèse.

**Le coprésident (M. McCleave):** Si on veut bien accueillir mes vues à ce sujet, puisqu'il n'est pas question pour la première fois de l'usage ou de l'abus du terme «concernant», notre conseiller pourrait probablement, lorsque nous serons en mesure d'adopter une motion, nous citer des exemples tirés des diverses lois. Nous ne voudrions pas, par exemple, entraîner une M<sup>me</sup> Temple dans une bataille d'envergure. Nous devons nous intéresser à une pratique ministérielle pleine de précédents.

**Monsieur Eglington.**

**M. Eglington:** Le Comité a été jusqu'à indiquer clairement au ministère de la Justice qu'il s'opposait aux expressions «concernant» ou «en ce qui concerne» ou «pour ce qui concerne» au sujet des pouvoirs habilitants selon l'interprétation actuelle des textes. La lettre a été envoyée et les objections du Comité sont donc connues; mais cela n'empêche, bien entendu, en rien l'utilisation de ces termes.

[Texte]

**Senator Lafond:** It still should be considered in one of our reports at one time or other because it is one of our major problems.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Right. Does that give you sufficient on which—? You have the mood and will of the Committee.

All right. I would like to mention that The Jed, Gene and Bob Show will be on in Ottawa on Tuesday night before the next regular meeting of the Committee at 8.30, and this deals with the freedom of information bill. Mr. Baldwin, where is this to be held, this event? It surely must be at Lansdowne Park or some place like that?

**Mr. Baldwin:** I understand that it is a question of whether they can get a large enough space, either at Lansdowne Park or the National Arts Centre.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** The phone booth at the corner of...

**Mr. Baldwin:** Seeing that there is an element of drama attached, maybe the National Arts Centre.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right, let us see what we can do about SOR/75-1—the first one of the year, but that was last year—Goose Bay Employees Pension Regulations, starting with Mr. Eglington's letter of February 6 and the reply of Mr. Sleeman of March 5, and Mr. Eglington's riposte—and I would call it that—of March 10. These are printed herewith.

February 6, 1976

D. J. Sleeman, Esq.,  
Legal Services,  
Treasury Board.

Re: SOR/75-1, Goose Bay Employees Pension Regulations, Your file: 8450-3

Dear Sir:

The Committee considered your memorandum of 30th December last past at its meeting yesterday.

I am instructed to enquire of you the means by which Schedule A to the Public Service Superannuation Act was altered to encompass the Goose Bay Employees, the date on which the Schedule was so altered and the reference to the place of recording of the documentation of the change.

Yours faithfully,

G. C. Eglington,  
Counsel.

March 5, 1976.

G. C. Eglington,  
Douglas J. Sleeman,

Goose Bay Employees Pension Regulations—  
SOR/75-1

This is to advise that the Goose Bay Employees are not included in Schedule A of the Public Service Superannuation Act; they have never been so included since the time they joined the Public Service of Canada and unless the law or their circumstances change, they never will be added to Schedule A.

[Interprétation]

**Le sénateur Lafond:** Il faudrait à un moment ou l'autre l'intégrer à nos rapports, car c'est un de nos principaux ennuis.

**Le coprésident (M. McCleave):** En effet. Est-ce que cela vous suffit pour...? Vous connaissez le sentiment et l'intention du Comité.

Très bien. Je tiens à vous signaler que le spectacle *Jed, Gene and Bob* sera présenté à Ottawa le mardi soir, avant l'heure régulière de la séance du Comité à 20 h 30, et que c'est une satire sur la liberté d'information. Monsieur Baldwin, où doit avoir lieu ce spectacle? Nul doute que ce sera au Centre civique ou autre grand amphithéâtre?

**M. Baldwin:** La difficulté est pour les comédiens de trouver une scène assez vaste, soit au Centre civique ou au Centre national des arts.

**Le coprésident (M. McCleave):** La cabine téléphonique du coin...

**M. Baldwin:** Comme le jeu comporte un aspect dramatique, mieux vaudrait peut-être le Centre des arts.

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien, voyons ce que nous pouvons décider au sujet de DORS/75-1—le premier de l'année, mais de l'année dernière—Règlement sur la pension des employés de Goose Bay, préfacé de la lettre de M. Eglington du 6 février et la réponse du 5 mars de M. Sleeman et la réplique de M. Eglington—je dirais riposte—du 10 mars. Ces documents sont imprimés et reproduits ci-après.

Le 6 février 1976

Monsieur D. J. Sleeman  
Contentieux  
Conseil du Trésor.

Objet: DORS/75-1, Règlement sur la pension des employés de Goose Bay, Votre référence: 8450-3

Monsieur,

Le Comité a étudié votre mémoire du 30 décembre dernier au cours de sa réunion d'hier.

Il m'a prié de vous demander par quel moyen l'annexe A de la Loi sur la pension de la Fonction publique a été modifiée pour inclure les employés de Goose Bay, à quelle date cette modification a été effectuée et l'endroit où les textes attestant la modification sont enregistrés.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Conseiller juridique  
G. C. Eglington

5 mars 1976

À: G. C. Eglington

DE: Douglas J. Sleeman

Objet: Règlement sur la pension des employés de Goose Bay—DORS/75-1

Nous vous informons par la présente que les employés de Goose Bay ne sont pas compris dans l'annexe A de la Loi sur la pension de la Fonction publique; ils n'ont jamais été ainsi inclus depuis leur entrée dans la Fonction publique du Canada et à moins que la Loi ou les circonstances ne changent, ils ne seront jamais ajoutés à l'annexe A.



[Text]

March 10, 1976.

D. J. Sleeman, Esq.,  
Legal Services,  
Treasury Board.

Re: SOR/75-1, Goose Bay Employees Pension Regulations, Your file: 8450-3

Dear Sir:

Thank you for your memorandum of 5th instant from the terms of which I am led to conclude that the above Regulations have been made pursuant to section 32(d) of the Public Service Superannuation Act.

Yours faithfully,

G. C. Eglington,  
Counsel.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Eglington.

**Mr. Eglington:** Mr. Sleeman is maintaining well his tradition of being noncommunicative. He had never told us that the regulations were, in effect, made under Section 32(d) and that it was not necessary for these particular employees to be added to the Public Service Superannuation Act schedule. It would appear that in fact there are two ways of going about it, one by adding them to the schedule and one by proceeding under Section 32(d), so that is what has been done. So the matter is in order.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** The matter is in order. Thank you indeed.

We could, I suppose, go another two minutes.

The meeting is adjourned for just a moment.

The next item, then, is SOR/75-262, *Weights and Measures Regulations, amendment*, Mr. Eglington's letter to Miss Robertshaw of February 12 and her reply of March 16. This had originally been before the Committee twice, on June 26, 1975, and February 12 of this year, and those two letters are printed herewith.

February 12, 1976.

Miss C. Robertshaw,  
Legal Adviser,  
Department of Consumer and  
Corporate Affairs.

Re: SOR/75-262, *Weights and Measures Regulations, amendment*

Dear Miss Robertshaw:

The Committee considered your letter of 19th December last at its meeting this morning. Several of the Committee members wished to know what criteria were used in approving or disapproving devices. If those criteria are set out in any published form it will, I am sure, be sufficient if you provide the reference. But a copy would be appreciated.

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

[Interpretation]

10 mars 1976

M. D. J. Sleeman  
Contentieux  
Conseil du Trésor.

Objet: DORS/75-1, Règlement sur la pension des employés de Goose Bay. Votre référence: 8450-3

Monsieur,

J'accuse réception de votre memorandum du 5 courant qui m'amène à conclure que le règlement susmentionné a été édicté conformément à l'article 32(d) de la Loi sur la pension de la Fonction publique.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le conseiller juridique,  
G. C. Eglington

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Eglington.

**M. Eglington:** M. Sleeman est toujours aussi communicatif. Il ne nous a jamais mentionné que les Règlements émanaient en fait de l'article 32(b) et qu'il n'était pas nécessaire pour ces employés d'être inscrits à l'annexe à la Loi sur la pension de la Fonction publique. Il semble y avoir deux façons de procéder: soit en les annexant ou en procédant selon l'article 32(d), et c'est ce qui a été fait. Tout est donc en bon ordre.

**Le coprésident (M. McCleave):** Tout est en bon ordre. Merci beaucoup.

Sans doute pourrions-nous poursuivre pendant deux minutes encore.

La séance est levée pour un instant.

Le règlement suivant est le DORS/75-262: *Règlement sur les poids et mesures—Modification*, accompagné de la lettre adressée par M. Eglington à M<sup>lle</sup> Robertshaw le 12 février et la réponse de cette dernière le 16 mars. Cette question a déjà été deux fois soumise au Comité: le 26 juin 1975 et le 12 février de cette année, et les deux lettres sont imprimées et reproduites ci-après.

Le 12 février 1976

Mademoiselle C. Robertshaw  
Conseiller juridique  
Ministère de la Consommation  
et des Corporations.

Objet: DORS/75-262, Règlement sur les poids et mesures—Modification

Mademoiselle,

Le Comité a étudié ce matin votre lettre du 19 décembre dernier. Plusieurs membres du Comité aimeraient savoir quels critères ont servi pour accepter ou refuser les instruments. Si ces critères figurent dans quelque document que ce soit, il suffirait de vous en faire part et, si possible, de nous en envoyer copie.

Veuillez agréer, mademoiselle, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Conseiller,  
G. C. Eglington.

[Texte]

March 16, 1976.

Mr. G. C. Eglington  
Counsel  
Standing Joint committee on  
Regulations and Other  
Statutory Instruments.

RE: SOR/75-262, Weights and Measures Regulations,  
amendment

Dear Mr. Eglington:

Further to your letter of February 12, 1976, I am advised by the Director, Legal Metrology, that "... the criterion for approval is that each class, type or design of device must satisfy the technical requirements of the specifications which are laid down in Part V of the Regulations, SOR/74-415, beginning at Section 65.

In addition, the Minister may issue further specifications (see Sections 13 and 27 of the Regulations, SOR/74-415) but as of the time of writing no such Ministerial specifications have been issued."

I trust this will answer the Committee's enquiry.

Yours truly,

Corrine Robertshaw  
Legal Adviser  
Department of Consumer and  
Corporate Affairs

• 1605

**Mr. Eglington:** Our original concern was with dispensations. Particular dispensations involved work, lawful, and had been done in the required manner. Several members at the last meeting at which these were considered were concerned about the criteria used in approving the devices. Mr. Robichaud has identified where the criteria ought to be found. I should say also that the specifications that the Minister may make under Sections 13 and 27 of the regulations are quite in order. The enabling power in Section 10(h) of the Weights and Measures Act permits the making of a regulation in a form which delegates to the Minister the power to prescribe additional specifications.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you. The next item then would be Federal-Provincial Fiscal Arrangements Regulations, 1972, amendment, before the Committee March 4, 1976. It is SOR/75-708, and there is a letter from Mr. Eglington to Mr. Calof of March 5 and the reply of March 30 from Mr. Calof, and these are printed herewith.

March 5, 1976.

H. Calof, Esq., Q.C.,  
Director, Legal Services,  
Department of Finance,

Re: SOR/75-708, Federal—Provincial Fiscal  
Arrangements Regulations, 1972, amendment

[Interprétation]

Le 16 mars 1976

M. G. C. Eglington  
Conseiller  
Comité mixte permanent  
des règlements  
et autres textes réglementaires.

OBJET: DORS/75-262, Règlements sur les poids et mesures—Modification

Monsieur,

Suite à votre lettre du 12 février 1976, le Directeur de la Métrologie légale m'informe que "... le critère d'approbation est que chaque classe, genre ou modèle de dispositifs doit répondre aux exigences techniques des spécifications exposées à la partie V du Règlement DORS/74-415, à partir de l'article 65.

De plus, le ministre peut établir d'autres spécifications (voir les Articles 13 et 27 du Règlement DORS/74-415 mais au moment où je vous écris aucune spécification de ce genre n'a été établie par le ministre.

J'espère que la présente répond à la demande du Comité.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Corinne Robertshaw  
Conseiller juridique  
Ministère de la Consommation  
et des Corporations.

**M. Eglington:** Notre premier souci concernait les dispenses concernant en particulier le travail licite et il avait été procédé de la façon requise. Plusieurs députés présents à la dernière séance, alors que nous avons débattu la question, ont exprimé une certaine appréhension au sujet des critères sur lesquels était fondée l'acceptation des dispositifs. M. Robichaud a indiqué où pouvaient se trouver ces critères. J'ajouterais que les spécifications exigées du ministre, en vertu des articles 13 et 27 des règlements, sont tout à fait conformes. Le pouvoir habilitant de l'article 10(h) de la Loi sur les poids et mesures, permet d'établir un règlement qui confère au ministre le pouvoir de prescrire d'autres spécifications.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci. Nous passons maintenant aux Règlements de 1972 sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces—modifications proposée à l'examen du comité le 4 mars 1976. Le DORS/75-708 est accompagné d'une lettre de M. Eglington adressée à M. Calof le 5 mars et de la réponse du 30 mars de M. Calof. Ces documents sont imprimés et reproduits ci-après.

Le 5 mars 1976

Monsieur H. Calof, C.R.  
Directeur du Contentieux  
Ministère des Finances.

Objet: DORS/75-708, Règlement de 1972 sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces—Modification



[Text]

Dear Mr. Calof:

The above amendment was considered by the Committee at its meeting yesterday.

The Committee took particular note of the new section 13(b), made by section 6 of the amending regulation. I am directed to enquire of you why adjustment should be made only on report of the Chief Statistician, made *before* publication of information by Statistics Canada. The Committee wondered why adjustment should not be made if new information dictates that revisions are required in information already published, especially in the light of the concluding words of paragraph (b) which grammatically refer to information which has been published and do not read "to make the information to be published accurate".

Yours sincerely,

G. C. Eglington,  
Counsel.

March 30, 1976.

Mr. G. C. Eglington,  
Counsel,  
Standing Joint Committee on  
Regulations and other  
Statutory Instruments.

Re: SOR/75-708, Federal-Provincial Fiscal Arrangements Regulations, 1972, amendment  
File No.: 3768-2

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter to me dated March 5 last respecting section 13(b) of the aforementioned Regulations.

In accordance with your request, I have made enquiries relating to this provision from the Policy officials of the Department of Finance and I have been advised as follows:

The purpose of section 13(b) of the Fiscal Arrangements Regulations is to correct for any errors which may exist in data furnished to the Department of Finance for the purposes of a final equalization calculation, where the data will be corrected by Statistics Canada in a subsequent publication. It was envisaged that such errors might occur (and indeed this has happened, although the errors were very small) prior to publication by Statistics Canada, in which event the data used by the Department of Finance would not tie in with any published data of Statistics Canada. This could be a source of confusion since final calculations of equalization are made available to the provinces, and also to interested parties upon request.

It is, of course, possible that such errors might be detected by Statistics Canada subsequent to publication. The latter would create less confusion because the official Department of Finance publication would, at least, tie in with official published figures.

[Interpretation]

Monsieur,

Le règlement susmentionné a été examiné par le Comité à sa séance d'hier.

Le Comité s'est particulièrement penché sur le nouvel alinéa 13b), créé par l'article 6 du Règlement modificatif. J'ai reçu l'instruction de vous demander pourquoi le rétablissement ne devait être fait que sur présentation d'un rapport par le Statisticien en chef, *avant* la publication des renseignements par Statistique Canada. Le Comité s'est demandé pourquoi le rétablissement ne devrait pas être fait si, à la lumière de nouveaux renseignements, il devient nécessaire de réviser les renseignements déjà publiés, surtout compte tenu de la fin de l'alinéa k), qui se rapporte grammaticalement aux renseignements qui ont été publiés et ne se lit pas comme suit: «Pour corriger les renseignements qui seront publiés».

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington,  
Conseiller.

30 mars 1976

Mr. G. C. Eglington  
Conseiller  
Comité mixte permanent  
des règlements et autres  
textes réglementaires.

Objet: DORS/75-708, règlement sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, 1972, modification  
Référence N°: 3768-2

Monsieur,

La présente a trait à votre lettre du 5 mars au sujet de l'article 13(b) du règlement susmentionné.

Conformément à votre demande, j'ai enquêté au sujet de cette disposition auprès des responsables de la politique du ministère des Finances qui m'ont communiqué les informations suivantes.

Le but de l'article 13(b) du règlement sur les arrangements fiscaux est de corriger toute erreur qui pourrait exister dans les données fournies au ministère des Finances aux fins d'un calcul final de péréquation, lorsque les données seront corrigées par Statistique Canada dans une publication ultérieure. On a songé que de telles erreurs pouvaient se produire (et en fait elles se sont produites, même s'il ne s'agissait que d'infimes erreurs) avant la publication de Statistique Canada, en aucun cas les données utilisées par le ministère des Finances ne concorderaient avec aucune donnée publiée par Statistique Canada. Ce serait une source de confusion puisque les calculs finaux de péréquation sont mis à la disposition des provinces, et également à celle de toutes les parties intéressées qui en font la demande.

Il est bien sûr possible que ces erreurs puissent être détectées par Statistique Canada après la publication, ce qui créerait moins de confusion parce que la publication officielle du ministère des Finances concorderait au moins avec les chiffres officiels publiés.

## [Texte]

The matter does, however, go beyond this. It is customary for Statistics Canada to make annual revisions to published data of various kinds—including most of the series that they supply to Finance for purposes of the equalization calculation. If equalization were to be reopened every time revised data were published by Statistics Canada, Finance would never be able to bring finality to the equalization calculation for any given year. In order to avoid this undesirable result one could, in the amendments to the Regulations, have attempted to distinguish between those types of published revisions which are the result of error, and those which are not. However, this would not be practical. As a consequence, it was decided to limit the correction of errors in data to cases where the data have not been published by Statistics Canada at the time they are furnished to Finance.

With reference to the final words in section 13(b) "to make the published information accurate", this would really read better with the wording you suggested namely "to make the information to be published accurate". However, in the context in which these words appear, i.e. where the information clearly has not been published, I think it is reasonable to interpret them in this other way.

Yours sincerely,

H. Calof,  
Director, Legal Services.

**Mr. Eglington:** Mr. Calof has explained why it is that the only information which requires a correction or gives rise to a correction is fresh information before publication by Statistics Canada and why it is impracticable to change the adjustments in regard to corrections which come to light after the information has been published by Statistics Canada. Having explained that, he says that the context of section 13(b) is sufficient to allow one to gloss the words which actually appear there to make them read, to make the information to be published accurate. His explanation as to why the regulation was drawn in the particular form is, of course, a matter of policy and explains why the particular approach was taken. It is still open to the Committee to suggest that they make the words of section 13(b) conform exactly to their intention.

**Mr. Baldwin:** It is a slovenly practice no matter for what purpose, and if they want to have the thing properly done, then the appropriate changes should be made.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Counsel will write them. Thank you.

Motor Vehicle Operators Hours of Work Regulations, amendment, SOR/75-632, and the explanatory note. Kindly note that the defect in the French version has been cured. Mademoiselle Mayrand, are you satisfied?

**Miss Mayrand:** Yes.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Satisfied. I am going to save a small tree today if I do nothing else.

SOR/76-20, Fraser River Sockeye and Pink Salmon Fishery Regulations, 1976, and two points made to us by counsel printed herewith.

## [Interprétation]

La question toutefois va plus loin. Statistique Canada a l'habitude de faire des révisions annuelles des diverses données publiées—y compris la plupart des séries qu'il fournit au ministère des Finances aux fins du calcul de péréquation. Si la péréquation devait recommencer chaque fois que des données révisées seraient publiées par Statistique Canada, le ministère des Finances ne pourrait jamais mener à terme les calculs de péréquation d'une année donnée. Afin d'éviter ce résultat indésirable, on aurait pu tenter par des amendements au règlement, d'établir une distinction entre les types de révisions publiés qui sont le résultat d'une erreur, et celles qui ne le sont pas. Toutefois, ce ne serait pas pratique. Par conséquent, il a été décidé de limiter la correction des erreurs dans les données au cas où les données n'ont pas été publiées par Statistique Canada au moment où elles sont fournies au ministère des Finances.

En ce qui a trait aux derniers mots de l'article 13(b) «rendre précise l'information publiée», il y aurait avantage à les remplacer par le libellé que vous avez proposé, soit «rendre précise l'information à publier». Toutefois, dans le contexte où figurent ces mots, c'est-à-dire, lorsque l'information n'a nettement pas été publiée, je pense qu'il est raisonnable de les interpréter de cette autre façon.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Le Directeur, Contentieux  
H. Calof

**M. Eglington:** M. Calof explique que le seul renseignement qui exige une correction, ou pourrait provoquer une correction, est la nouvelle information avant d'être publiée par Statistique-Canada, et qu'il n'est pas pratique de modifier les ajustements, à cause des corrections à faire après que l'information a été publiée par Statistique-Canada. L'ayant expliqué, il déclare que le contexte de l'article 13(b) suffit pour permettre de gloser sur les mots mêmes du texte, et leur donner le sens de la publication exacte de l'information. Il explique le principe de cette forme de règlements et son pourquoi. Le Comité peut toujours demander que les termes de l'article 13(b) soient conformes exactement à son intention.

**M. Baldwin:** C'est de la négligence, quelle qu'en soit l'intention, et il faut en changer l'allure pour le faire proprement.

**Le coprésident (M. McCleave):** Notre conseiller leur écrira. Merci.

Règlements sur les heures de travail des conducteurs de véhicules automobiles—modification. DORS/75-632 et note explicative. Notez que l'erreur de la version française a été corrigée. Mademoiselle Mayrand, êtes-vous satisfaite?

**Mlle Mayrand:** Oui.

**Le coprésident (M. McCleave):** Satisfaite. J'aurai au moins aujourd'hui rescapé une tige de la futaie.

Le DORS/76-20: Règlement de 1976 sur la pêche au saumon Sockeye et au saumon rose dans le Fraser et deux points mis en relief par notre conseiller, et dont le texte est imprimé et reproduit ci-après.



[Text]

SOR/76-20

## FRASER RIVER SOCKEYE AND PINK SALMON FISHERY REGULATIONS, 1976

Fisheries Act

P.C. 1975-2940

March 29, 1976

Criterion 13

1. The word "Convention" which appears in sections 6 and 7 should be defined. The Convention is presumably the International Pacific Salmon Fisheries Convention.

2. Section 4(d) as now drawn appears to be without any effect at all. One cannot troll commercially from 3rd August to 20th September except when net fishing for sockeye and pink salmon is permitted. By reference to section 4(a), such fishing is forbidden from 26th June to 2nd August. Thus it is permitted from 3rd August onwards. Therefore, one might troll commercially throughout the period 3rd August to 20th September, for at no time within that period is net fishing prohibited.

**Mr. Eglington:** The first is simply a point about drafting; one is left to assume what the convention is.

The second point appears to be sort of peculiar in the drafting which gives rise to a section which is totally redundant.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Any questions? Thank you.

SOR/76-80, Gasoline Excise Tax Refund Regulations, commentary by counsel printed herewith.

SOR/76-80

## GASOLINE EXCISE TAX REFUND REGULATIONS

Excise Tax Act

April 2, 1976

1. Section 5 is confusing in the English text. From the French text it would appear that the English text should read:

Every application submitted by the same applicant shall show the same number, as determined under section 4, unless the use of a different number is authorized by the Minister of National Revenue, Customs and Excise.

or words to the like effect.

The word "claim" does not appear in the enabling power or elsewhere in the Regulations. Its use serves only to confuse.

2. Section 35(1) has not been amended since the date of the Revised Statutes. Section 47(1), as found in the Revised Statutes, was repealed by S.C. 1974-75-76, C. 24, section 20 and subsequently re-enacted in its present form by S.C. 1974-75-76, C. 62, section 5.

[Interpretation]

DORS/76-20

## RÈGLEMENT DE 1976 SUR LA PÊCHE AU SAUMON SOCKEYE ET AU SAUMON ROSE DU FRASER

Loi sur les pêcheries

C.P. 1975-2940

Le 29 mars 1976

Critère 13

1. Le mot «convention» que l'on retrouve aux articles 6 et 7 devrait être défini. La Convention est probablement la Convention sur les pêcheries du saumon du Pacifique.

2. Le paragraphe 4(d) tel que rédigé présentement semble n'avoir aucun effet. Il est interdit de pêcher à la traîne, commercialement, du 3 août au 20 septembre sauf pendant les périodes où la pêche au filet du saumon sockeye et du saumon rose est permise dans le secteur visé. Selon le paragraphe 4(a) ce genre de pêche est interdit du 26 juin au 2 août, il est alors permis à partir du 3 août. Par conséquent, une personne peut pêcher à la traîne, commercialement, du 3 août au 20 septembre parce qu'en aucun temps durant cette période la pêche au filet est-elle interdite.

**M. Eglington:** Le premier est simplement un point de rédaction; on doit supposer la nature de la convention.

Le second point porte sur une tournure curieuse du texte qui appelle une redite.

**Le coprésident (M. McCleave):** Est-ce qu'il y a des questions à poser à ce sujet? Merci.

Le DORS/76-80: Règlement sur le remboursement de la taxe d'accise sur l'essence, avec commentaire du conseiller imprimé et reproduit ci-après.

SOR/76-80

## RÈGLEMENT SUR LE REMBOURSEMENT DE LA TAXE D'ACCISE SUR L'ESSENCE

Loi sur la taxe d'accise

Le 2 avril 1976

1. La version anglaise de l'article 5 porte à confusion. Il semblerait, d'après la version française, qu'elle devrait se lire ainsi:

Every application submitted by the same applicant shall show the same number, as determined under section 4, unless the use of a different number is authorized by the Minister of National Revenue, Customs and Excise.

ou en termes similaires.

Le mot «claim» ne se trouve pas parmi les pouvoirs habilitants ou ailleurs dans le règlement. Son emploi n'est qu'une source de confusion.

2. L'article 35(1) n'a pas été modifié depuis l'adoption des Statuts révisés. L'article 47(1) qu'on retrouve dans les Statuts révisés a été révoqué par les S.C., c. 24, article 20, 1974-1975-1976, et réadopté sous sa forme actuelle par les S.C., c. 62, article 5, 1974-1975-1976.

[Texte]

It is understood that a proposal will soon come from the Privy Council Office in relation to the Committee's view that the relevant amendments to enabling powers since the date of the Revised Statutes should be disclosed.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** And I like your classic use of old English, Mr. Eglington—show—s-h-e-w. I have been waiting for a long time for that to shew up and it shewed up today.

**Mr. Eglington:** This again is a matter of drafting. Secondly, the nonrecital is irrelevant in amending statutes. As Section 5 now reads, every application that is submitted to the department would have to bear the same number, and that is quite idiotic, given the terms of Section 4.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you.

SOR/76-92, Canada Egg Purchasing Levies Order, amendment under the Farm Products Marketing Agencies Act, and a three-point commentary on the first page. The other commentary has been printed before and I do not think it is necessary. The Committee agreed that this was the proper practice. I think Senator Lafond agrees with me. So we will print the three-point commentary.

SOR/76-92

CANADA EGG PURCHASING LEVIES ORDER,  
amendment

Farm Products Marketing Agencies Act

March 29, 1976

*Explanatory Note*

1. The levy is reduced from 5¢ to 3¢ per dozen.
2. A further three month's extension of the Order is made from 31 March to 30 June 1976.
3. The comment offered under SOR/75-695 applies and is attached.

**Mr. Eglington:** It does not appear, however, that there is any prospect even in the intermediate-distant future of the necessary action being taken to amend and clear up all the regulations.

• 1610

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** SOR/76-108, SOR/76-70, and SOR/76-109, Canada Pension Plan Regulations, amendments. The commentary is printed herewith and, I think, it is explanatory.

**Some hon. Members:** Agreed.

[Interprétation]

Il est entendu que le Cabinet du conseil privé soumettra bientôt une proposition relative à l'opinion du Comité selon laquelle il y aurait lieu de divulguer les modifications pertinentes apportées aux pouvoirs d'autorisation, depuis l'adoption des Statuts révisés.

**Le coprésident (M. McCleave):** Et j'aime votre façon classique de prononcer l'anglo-saxon, monsieur Eglington: *shew* pour *show*. J'attendais ce *shew* depuis longtemps et il a shewé aujourd'hui.

**M. Eglington:** Cela porte toujours sur la rédaction. Deuxièmement, la non-citation n'est d'aucune pertinence lorsqu'il s'agit de modifier les statuts. L'article 5, dans sa formule actuelle, exige que chaque demande adressée au ministère porte le même matricule, ce qui est de la pure idiotie vu les termes de l'article 5.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci.

Le DORS/76-92: Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs au Canada—modification, relativement à la Loi sur les offices de commercialisation des produits de fermes, avec commentaire en trois points à la première page. L'autre commentaire a déjà été imprimé et je n'estime pas nécessaire de le répéter. Cela a été convenu en Comité. Je pense que le sénateur Lafond sera d'accord avec moi. Nous imprimerons donc le commentaire en trois points.

DORS/76-92

ORDONNANCE SUR LES REDEVANCES À PAYER  
POUR L'ACHAT DES ŒUFS AU CANADA—Modification

Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme

Le 29 mars 1976

1. La redevance est réduite de 5 cents à 3 cents la douzaine.
2. Un autre prolongement de trois mois de ce décret est établi du 31 mars au 30 juin 1976.
3. Le commentaire concernant le DORS/75-695 s'applique ici et est ci-joint.

**M. Eglington:** Rien n'indique toutefois que des mesures seront prises dans un avenir plus ou moins rapproché en vue de modifier les règlements et de les rendre compréhensibles.

**Le coprésident (M. McCleave):** Les DORS/76-108, 76-70 et 76-109: Règlement sur le Régime de pensions du Canada, modifications. Le commentaire est imprimé et reproduit ci-après et s'explique de lui-même, je pense.

**Des voix:** D'accord.



[Text]

SOR/76-108

## CANADA PENSION PLAN REGULATIONS, amendment

Canada Pension Plan

P.C. 1976-218

March 31, 1976—SOR/76-108, SOR/76-109

Each of these amendments is made pursuant to the same enabling authority, section 41 of the Canada Pension Plan, as amended by S.C. 1974-75-76 cap. 4. Yet this relevant amendment appears in the recital to SOR/76-108 but not in that to SOR/76-109. It is, however, progress that the amending statute has been recited at all.

The retroactive effect of SOR/76-109 is specifically provided for in section 41(3) of the Canada Pension Plan as added by S.C. 1974-75-76 cap. 4, section 22(1).

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** SOR/76-175, National Parks Fire Protection Regulations, amendment, explanatory note which admits Prince Edward Island to the list of provinces governed by the National Parks Act. The commentary is printed herewith.

Some hon. Members: Agreed.

SOR/76-175

## NATIONAL PARKS FIRE PROTECTION REGULATIONS, amendment

National Parks Act

P.C. 1976-410

April 8, 1976

*Explanatory Note*

This amendment adds Prince Edward Island to the list of provinces, as foreshadowed by Mr. Ross in his letter of January 29, 1976 which was before the Committee on March 4, 1976 (SOR/75-234).

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** And finally SOR/76-28, Pettibone Remission Order, under the Financial Administration Act, and there is a one-page commentary printed herewith.

SI/76-28

## PETTIBONE REMISSION ORDER

Financial Administration Act

P.C. 1976-325

March 30, 1976

1. *Criterion 13*

The wording of section 6, though different in each language, is odd in both. The French text states that the Minister may require a guarantee bond. The English text says that he will take one.

There seems to be no reason why the section should not be cast in imperative terms. Pettibone is being granted a singular privilege, the remission of taxes and duties on certain conditions. It is not unreasonable that the company should give security for the fulfilment of the conditions. The French text gives the Minister a discretion to require a bond or security or not to require one. The English text uses the word "will", a mere expression of future intention in the third person singular. To be consistent with the French text the word "may" should have been used. To be consistent with common sense and other Remission Orders the word "shall" should have been used.

[Interpretation]

DORS/76-108

## RÈGLEMENT SUR LE RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA, Modification

Régime de pensions du Canada

C.P. 1976-218

Le 31 mars 1976—DORS/76-108, DORS/76-109

Chacune de ces modifications est apportée en vertu du pouvoir habilitant conféré par l'article 41 du Régime de pensions du Canada, tel que modifié par les S.C. 4, 1974-1975-1976. Et pourtant, cette modification se trouve dans le DORS/76-108, mais non dans le DORS/76-109. C'est tout de même un point d'acquis que le règlement d'amendement soit énoncé quelque part.

L'effet rétroactif du DORS/76-109 est expressément énoncé à l'article 41 du Régime de pensions du Canada, qui a été ajouté aux S.C. c.4 article 22(1), 1974-1975-1976.

**Le coprésident (M. McCleave):** Le DORS/76-175: Règlements concernant la protection contre l'incendie dans les parcs nationaux—modification et note explicative reconnaissant que l'Île-du-Prince-Édouard s'ajoute à la liste des provinces tombant sous le coup de la Loi des parcs nationaux. Le commentaire est imprimé et reproduit ci-après.

Des voix: D'accord.

DORS/76-175

## RÈGLEMENTS CONCERNANT LA PROTECTION CONTRE L'INCENDIE DANS LES PARCS NATIONAUX—Modification

Loi sur les parcs nationaux

C.P. 1976-410

Le 8 avril 1976

*Note explicative*

Cette modification ajoute l'Île-du-Prince-Édouard à la liste des provinces, tel qu'annoncé par M. Ross dans sa lettre du 29 janvier 1976, qui fut présentée au Comité le 4 mars 1976 (DORS/75-234).

**Le coprésident (M. McCleave):** Enfin, le DORS/76-28: Décret de remise visant la Pettibone en vente de la Loi sur l'administration financière avec commentaire de deux pages imprimé et reproduit ci-après.

SI/76-28

## DÉCRET DE REMISE VISANT LA PETTIBONE

Loi sur l'administration financière

C.P. 1976-325

Le 30 mars 1976

## 1. Critère n° 13

Le libellé de l'article 6, bien que différent dans les deux langues, est aussi étrange dans l'une que dans l'autre. Le texte français stipule que le ministre peut exiger un cautionnement alors que l'anglais dit qu'il en exigera un.

Rien ne semble interdire l'emploi de termes impératifs dans l'article 6. La Pettibone bénéficie, sous certaines conditions, d'une remise de droits et d'impôts. Il ne serait pas exagéré d'exiger que la société fournisse des garanties afin d'assurer qu'elle respectera les conditions établies. Le texte français laisse au ministre le choix d'exiger un cautionnement ou une autre forme de garantie. L'anglais utilise le mot «*will*» à la troisième personne du singulier pour traduire une simple intention. Pour que la version anglaise corresponde à la version française il aurait fallu utiliser le mot «*may*». Par ailleurs, il aurait fallu employer le mot «*shall*» pour se conformer aux règles du bon sens et aux autres décrets de remise.

## [Texte]

Counsel have learned that draftsmen are reluctant to place obligations on Ministers lest they fail, even by misadventure, to comply and be placed thereby in breach of the regulations. The preferred form, in this instance, would read:

A bond or other security shall be given by Pettibone for the performance by it . . . ,

or words to the like effect. Whatever form is used, section 6 should be redrawn so that it bears the same meaning in both languages and so that Pettibone must give security for the fulfilment of the conditions laid down for the remission granted to it.

2. The discretion to the Minister under section 6 to determine the amount of duty otherwise payable on goods "likely to be imported . . ." works in favour of the subject, for if it is less than \$10,000 Pettibone benefits. If it is more than \$10,000 no greater bond or security than that amount can be required.

## 3. Section 7

The discretion to require reports in this situation has been approved by the Committee on several occasions, notably SI/75-62, Chrysler Remission Order, which was before the Committee on November 20, 1975.

**Mr. Baldwin:** Mr. Chairman, are we going to finish the Pettibone one today?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes, Mr. Baldwin. However, Mr. Baldwin has a point regarding the Pettibone Remission Order.

**Mr. Baldwin:** Has this been before the Committee previously? With a substantial issue of this kind, involving what may be substantial remissions, I think, in the face of the criteria that we have laid down, we should be entitled to more information. There is the criterion you have raised. I looked at the criteria. I thought of criteria numbers 4, 9 and 14.

**Mr. Eglington:** Number 4 is unexpected use and number 14 is federal elucidation. What is number 9?

**Mr. Baldwin:** I have it here, somewhere.

**Mr. Eglington:** It is express authority.

**Mr. Baldwin:** Yes. These are three criteria that I think we should look at. I would like to think, Mr. Chairman, that we might ask for some further explanation but not as the policy. In the light of the criteria which we have laid down, what are the justifications to meet those criteria?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Is this agreeable to members of the Committee?

**Mr. Eglington:** Well, it is certainly legitimate, within the terms of Section 17 of the Financial Administration Act. There is also the point, that we have skirted around so far while we maintain that Remission Orders are Statutory Instruments, the Department of Justice maintains they are not.

**Mr. Baldwin:** Yes, I quite agree that it is legal, within the interpretation of Section 17, but I still think our criteria are extra-statutory.

## [Interprétation]

Le Conseil a appris que les rédacteurs n'aiment pas imposer des obligations au ministre de peur qu'il ne s'y soustraie, ne serait-ce que par hasard, et n'enfreigne ainsi les règlements. Il serait donc préférable que l'article se lise comme suit:

A bond or other security shall be given by Pettibone for the performance by it . . . ,

ou être rédigé en des termes similaires. Quelle que soit la forme employée, il faudrait rédiger à nouveau l'article 6 afin qu'il ait la même signification en anglais et en français et que la Pettibone soit tenue de donner une forme de garantie quant au respect des conditions établies pour la remise qui lui est accordée.

2. La discrétion qu'a le ministre, aux termes de l'article 6 à l'égard du montant des droits autrement exigibles pour les produits «susceptibles d'être importés . . . » est tout à l'avantage de la Pettibone si ce montant est inférieur à \$10,000. Si le montant dépasse cette somme, aucun cautionnement ou autre forme de garantie de plus de \$10,000 ne peut être exigée.

## 3. Article 7

Le Comité a approuvé à plusieurs reprises le pouvoir d'exiger des rapports dans cette situation, notamment dans le TR/75-62, Décret de remise visant la Chrysler, soumis au Comité le 20 novembre 1975.

**M. Baldwin:** Monsieur le président, est-ce que nous allons terminer l'affaire Pettibone aujourd'hui?

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui, monsieur Baldwin. M. Baldwin a un point à soulever concernant le décret de remise de la Pettibone.

**M. Baldwin:** Est-ce que ceci a déjà été soumis au Comité? Dans des cas de cette importance, qui supposent des remises substantielles, j'estime que nous devrions, vu les critères par nous établis, avoir droit à plus d'information. C'est le critère dont vous-même avez parlé et que j'ai examiné et dont j'ai retenu les points 4, 9 et 14.

**M. Eglington:** Le numéro 4 touche l'usage imprévu et le numéro 14 l'éclaircissement du côté fédéral. A quoi se rapporte le numéro 9?

**M. Baldwin:** J'ai cela ici quelque part.

**M. Eglington:** Il s'agit de l'autorisation expresse.

**M. Baldwin:** Oui. Ce sont trois critères que d'après moi nous devons examiner. Nous aurions peut-être besoin de plus d'explications, monsieur le président, mais non en ce qui touche la politique. En vue de nos propres critères, qu'est-ce qui justifie l'application de ces critères?

**Le coprésident (M. McCleave):** Est-ce que le comité veut suivre?

**M. Eglington:** Cela est certainement légitime d'après les stipulations de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière. Il y a aussi le point que nous ne cessons d'esquiver: alors que nous maintenons que les décrets de remises sont des textes réglementaires le ministère de la Justice maintient, lui, qu'ils n'en sont pas.

**M. Baldwin:** Oui, en effet, je conviens que c'est tout à fait légitime selon l'interprétation de l'article 17, mais je soutiens que nos critères sont hors de portée statutaire.



[Text]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** If this were an unexpected exercise of powers I think we would clearly have the right, would we not . . .

**Mr. Eglington:** How Am I to express that it is unexpected? What is unexpected about it?

**Mr. Baldwin:** Well, I think they should justify it. There is one more thing under the Financial Administration Act. I think Section 17 (1), if I remember correctly, says:

The Governor in Council on the recommendation of the Treasury Board, whenever he considers it in the public interest . . .

Surely, when a very substantial remission of this kind is suggested, there should be some indication, and even a statement, that it is in the public interest. Surely that is part of the jurisdiction upon which it has to be founded and, I think they should go further, as a matter of general practice, and say why it is in the public interest.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Well, all right now. Either we can hold this item over to the next day or we can have some agreement, with Mr. Baldwin's approach, that at least this part of our Proceedings be drawn to the attention of the administrators. Then we can ask for their reply.

**Mr. Baldwin:** Right.

**Mr. Eglington:** Mr. Chairman, I request that it be put back on again so that we can discuss it more fully.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** All right, fine.

**Mr. Eglington:** Because, if there are other points, it is no good writing one letter after another we should have them all at the same time.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Well that seems to be the only point that has been raised. Has anybody . . .

**Mr. Eglington:** Mr. Baldwin had three criteria there.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Would you like to be put down again, Mr. Baldwin. We will accommodate you. What is your wish?

**Mr. Baldwin:** Without in any way relinquishing any further or additional grounds upon which we may discuss the matter, at least I want to find some explanation as to whether these grounds have been met. There is the point, that I made about Section 17 of the Financial Administration Act, and a simple letter of explanation would suffice. You can put it all on my shoulders. Mr. Eglington. You can blame me.

• 1615

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I think then that that expresses the thrust of Mr. Baldwin's points, Mr. Eglington. I think you could proceed from there. I gather, for the sake of the record that we should list the other items that come before us without commentary saying they have been duly considered by the committee, which has no views on any of these particular items today.

[Interpretation]

**Le coprésident (M. McCleave):** S'il s'agissait d'un exercice inattendu de pouvoirs, nous aurions clairement le droit, n'est-ce pas . . .

**M. Eglington:** Comment pourrais-je exprimer que l'exercice de ces pouvoirs est inattendu? Que peut-il y avoir d'inattendu à ce sujet?

**M. Baldwin:** J'estime qu'ils doivent le justifier. L'article 17 de la Loi sur l'administration financière apporte encore des précisions, si je me souviens bien:

Sur la recommandation du Conseil du trésor, le Gouverneur en conseil peut, chaque fois qu'il le juge d'intérêt public . . .

Assurément lorsqu'une remise aussi importante est recommandée, on doit indiquer ou même déclarer que c'est dans l'intérêt public. Nul doute que cela doit être fondé sur cette base juridique et j'estime qu'en général on devrait faire davantage et expliquer pourquoi cela est d'intérêt public.

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien. Ou nous remettons cet article au lendemain ou nous convenons avec M. Baldwin qu'une partie au moins de la procédure soit portée à l'attention des administrateurs. Nous pourrions alors exiger leur réponse.

**M. Baldwin:** Exactement.

**M. Eglington:** Monsieur le président, je demande que cet article soit remis à l'ordre du jour afin que nous puissions encore en délibérer avec minutie.

**Le coprésident (M. McCleave):** Très bien. Ça va.

**M. Eglington:** Car si d'autres points sont soulevés, mieux vaut les réunir et en faire l'objet d'une seule lettre.

**Le coprésident (M. McCleave):** Il me semble bien que c'est le seul point qu'on ait soulevé. Est-ce que quelqu'un . . .

**M. Eglington:** M. Baldwin a signalé trois critères.

**Le coprésident (M. McCleave):** Aimeriez-vous être inscrit de nouveau, monsieur Baldwin. Nous nous rendrons à votre désir.

**M. Baldwin:** Sans pour autant mettre en danger l'existence de notre terrain de discussion je veux au moins savoir si ces raisons ont été satisfaites. Une simple lettre suffirait à éclairer le point que j'ai soulevé au sujet de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière. Vous pouvez m'en attribuer toute la responsabilité. Monsieur Eglington, vous pourrez tout mettre sur mon dos.

**Le coprésident (M. McCleave):** Cela me semble satisfaire le point essentiel soulevé par M. Baldwin, monsieur Eglington. Vous pourriez partir de cette base. J'imagine qu'il serait sage d'énumérer les autres documents qui nous ont été transmis sans commentaires et de mentionner que le Comité les a dûment examinés, mais qu'ils n'ont provoqué aucun commentaire.

[Texte]

Thank you very much. We meet at approximately 8.30 p.m. next Tuesday but the "Jed, Gene and Bob" show might be so successful that we may not be able to get back before about 8.45 p.m.

Thank you indeed.

[Interprétation]

Merci beaucoup. Nous nous réunirons vers 20 h 30 mardi prochain mais il se peut que le spectacle *Jed, Gene and Bob* ait tant de succès que nous ne puissions revenir avant 20 h 45.

Très sincèrement merci.

















Issue No. 69

Tuesday, May 4, 1976

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Robert McCleave, M.P.

Fascicule n° 69

Le mardi 4 mai 1976

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Robert McCleave, député

Government  
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité mixte permanent des*

## Regulations and other Statutory Instruments

## Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Subject-matter of Bill C-225, An Act respecting the right of the public to information concerning the public business; Guidelines for Motions for the Production of Papers; the Official Secrets Act, the Federal Court Act, the Statistics Act, Prerogative Writs, and other laws which are related to the question of freedom of information and the protection of privacy; automatic data processing in the above context, with due protection for privacy of persons.

CONCERNANT:

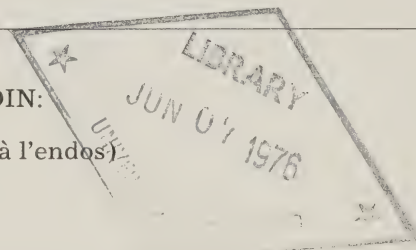
L'objet du Bill C-225, Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques; l'exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents; la Loi sur les secrets officiels, la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la statistique, les brefs de prérogative et les autres lois qui sont reliées à la question de la liberté de l'information et à la protection de la vie privée; le traitement automatique de l'information, compte tenu du contexte mentionné ci-dessus et d'une protection adéquate de la vie privée des personnes.

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



First Session

Thirtieth Parliament, 1974-75-76

Première session de la

trentième législature, 1974-1975-1976



STANDING JOINT COMMITTEE ON  
REGULATIONS AND OTHER  
STATUTORY INSTRUMENTS

*Joint Chairmen:*

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Robert McCleave, M.P.

*Vice-Chairman:*

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

*Representing the Senate:*

Senators:

Asselin	Godfrey
Cottreau	Lafond

*Representing the House of Commons:*

Messrs.

Baldwin	Béchar
Balfour	Blais

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES  
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES  
RÉGLEMENTAIRES

*Coprésidents:*

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Robert McCleave, député

*Vice-président:*

M. Kenneth Robinson, député

*Représentant le Sénat:*

Les sénateurs:

Riel	Yuzyk—(8)
Riley	

*Représentant la Chambre des communes:*

Messieurs

Brewin	Laprise
Gauthier	Leblanc
(Ottawa-Vanier)	(Laurier)
Hnatyshyn	Reid—(12)

(Quorum 7)

*Les cogreffiers du Comité*

Michael A. Measures

Denis Bouffard

*Joint Clerks of the Committee*

Published under authority of the Speaker of the  
House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Printing and Publishing, Supply and  
Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre  
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Imprimerie et Édition, Approvisionnements et Services  
Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 4, 1976

(72)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 8:31 o'clock p.m. this day, the Joint Chairman, Mr. Robert McCleave, presiding.

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Godfrey and Lafond.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Baldwin, Blais and McCleave.

*In attendance:* Mr. D. Johansen, Counsel to the Committee.

*Witness:* Mr. C. L. Brown-John, PH.D., Associate Professor, Department of Political Science, University of Windsor, Ontario.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 12, 1976, relating to: the subject-matter of Bill C-225 (Mr. Baldwin), an Act respecting the right of the public to information concerning the public business; Guidelines for Motions for the Production of Papers tabled December 19, 1974, by the President of the Privy Council; the Official Secrets Act, the Federal Court Act, the Statistics Act, Prerogative Writs, and other laws which are related to the question of freedom of information and the protection of privacy; automatic data processing in the above context, with due protection for privacy of persons. (*See Minutes of Proceedings, Tuesday, March 16, 1976, Issue No. 61*).

*Ordered,*—That the following be printed as an appendix to today's Minutes of Proceedings and Evidence:

Protecting Personal Rights to Informational Privacy, by Dr. C. Lloyd Brown-John (*See Appendix "RSI-32"*).

The witness gave a statement and answered questions.

At 10.03 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*Le cogreffier du Comité*

Michael A. Measures

*Joint Clerk of the Committee*

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 4 MAI 1976

(72)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 20 h 31 sous la présidence de M. Robert McCleave (coprésident).

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Godfrey et Lafond.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Baldwin, Blais et McCleave.

*Aussi présent:* M. D. Johansen, conseiller du Comité.

*Témoin:* M. C. L. Brown-John, Ph.D., professeur associé. Département des sciences politiques, Université de Windsor, Ontario.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi daté du 12 février 1976 et portant sur: l'objet du bill C-225 (M. Baldwin) Loi concernant le droit qu'a le public à l'information relativement aux affaires publiques; l'exposé de la politique gouvernementale au sujet des avis de motions portant production de documents déposé le 19 décembre 1974 par le président du Conseil privé; la Loi sur les secrets officiels, la Loi sur la Cour fédérale, la Loi sur la statistique, les brefs de prérogative et les autres lois qui sont reliées à la question de la liberté de l'information et à la protection de la vie privée; le traitement automatique de l'information, compte tenu du contexte mentionné ci-dessus et d'une protection adéquate de la vie privée des personnes. (*Voir procès-verbal du mardi 16 mars 1976, fascicule n° 61*).

*Il est ordonné,*—Que le document suivant soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour:

Protection des droits de la personne à la vie privée, par C. Lloyd Brown-John (*Voir appendice «RSI-32»*)

Le témoin fait une déclaration et répond aux questions.

A 22 h 03, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.



## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, May 4, 1976.

• 2030

[Text]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Ladies and gentlemen, we have a quorum for the hearing of a brief. I have to present to you our witness, the regrets of the Honorable Eugene Forsey, the other Joint Chairman, from the Senate of Canada but he is making a speech on repatriation of the constitution. As this is likely to take about 150 years you may not wish to wait around until he is through before making your presentation to us.

We do have members here from both Houses and, therefore, I would like to introduce Dr. C. Lloyd Brown-John, Assistant Professor of the Department of Political Science of the University of Windsor. He will be making a presentation to us on the matter of protecting personal rights to informational privacy. His main presentation is now printed herewith as an appendix. Dr. Lloyd Brown-John.

**Dr. C. Lloyd Brown-John (Associate Professor of Political Science, University of Windsor):** Thank you, Mr. Chairman. I am in a sense making a presentation and in making the presentation I am really speaking on behalf of absolutely no one. The presentation is more by way of having devoted some considerable amount of time over the past year or two to the question of privacy and the protection of personal privacy and access to information.

What I propose to do, Mr. Chairman, is to run over a number of points briefly. I have a paper which I presented to you; it is really a paper that was prepared for another occasion and as a consequence it has a few things in it that are not in the normal literature of perhaps parliamentary committees, such as mathematical equations and stuff like that. But that is neither here nor there; that is sort of the lingo, the jargon, of the trade I am afraid.

**Mr. Blais:** I might point out, Mr. Chairman, that if he attempted to explain the equations he would probably, for my opaque mind, have to spend the rest of the evening.

**Dr. Brown-John:** I will avoid that, Mr. Blais.

I should preface what I am going to say by a couple of remarks. First of all, I am not a computer jock; I am not interested in computers. I do not know the front end of the computer from the back end of the computer and, consequently, what I have to say is by way of a casual series of observations about computers. I am going to talk briefly about some of the material that is before you, Bill C-225. I am going to talk about other privacy and protection of information or personal information legislation in a number of jurisdictions: the pending legislation in Great Britain, the United States legislation, the Swedish legislation, and I may, in passing, make references to German legislation, Norwegian legislation, Belgian, Luxembourg, and even the German Lander of Hess which probably has the finest bit of legislation in terms of protection of personal privacy in the world today.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Before you do that perhaps it could be agreed among the Committee members that when the proceedings are printed our witness could be allowed to take the brief that is being put on the public record and to make such amendments in it that would present it to the Committee. Is this agreed?

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 4 mai 1976

[Interpretation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Mesdames et messieurs, nous avons le quorum pour entendre la présentation d'un mémoire. Je dois présenter à notre témoin les regrets de l'honorable Eugene Forsey, l'autre coprésident, du Sénat du Canada, qui doit prononcer un discours sur le rapatriement de la constitution. Comme cela va prendre probablement 150 ans, vous ne voudrez probablement pas attendre pour présenter votre exposé.

Nous avons ici des membres des deux Chambres et, par conséquent, je voudrais vous présenter M. C. Lloyd Brown-John, professeur associé du Département des sciences politiques à l'Université de Windsor. Son exposé se rapporte à la protection des droits personnels en ce qui a trait au caractère privé de l'information. Son exposé principal est annexé au présent compte rendu. Monsieur Lloyd Brown-John vous avez la parole.

**M. C. Lloyd Brown-John (professeur associé des sciences politiques, Université de Windsor):** Merci, monsieur le président. En fait, je ne fais mon exposé qu'en mon nom personnel. J'ai consacré beaucoup de temps, l'an passé ou ces deux dernières années, à cette question de la protection de la vie privée et de l'accès à l'information.

J'ai donc l'intention, monsieur le président, de discuter brièvement d'un certain nombre de questions. J'ai un document que je vous ai remis; il avait, en fait, été préparé pour une autre occasion. Il contient, par conséquent, des éléments qu'on ne trouve pas d'habitude dans les documents des comités parlementaires tels que des équations mathématiques, etc. Je dirais qu'il s'agit là du jargon du métier, je le crains.

**M. Blais:** Je pourrais vous faire remarquer, monsieur le président, que si notre témoin voulait m'expliquer ses équations, il lui faudrait probablement passer toute la soirée pour me les faire comprendre.

**M. Brown-John:** J'éviterai de le faire, monsieur Blais.

Comme préface, j'apporterai quelques remarques. Tout d'abord, je ne suis pas un fanatique des ordinateurs, qui ne m'intéressent pas et dont je ne puis reconnaître le devant de l'arrière. Donc, les observations que je ferai au sujet des ordinateurs seront occasionnelles, mais je vais brièvement parler des documents que vous avez devant vous en particulier du Bill C-225. Je veux parler du caractère privé de la protection des renseignements ainsi que des lois qui existent dans d'autres juridictions, comme celle que l'on prépare en Grande-Bretagne, de la loi aux États-Unis, en Suède et, en passant, je parlerai des lois allemande, norvégienne, belge, luxembourgeoise, et même, du territoire allemand du Hess qui, probablement, possède la meilleure loi au monde en ce qui a trait à la protection des droits privés de la personne.

**Le coprésident (M. McCleave):** Peut-être qu'avant de continuer, les membres du Comité devraient donner leur accord pour qu'au moment de l'impression du procès-verbal, notre témoin puisse apporter à son mémoire les modifications qu'il apporte actuellement en le présentant au Comité. Êtes-vous d'accord?

[Texte]

Some hon. Members: Agreed.

• 2035

The Joint Chairman (Mr. McCleave): Thank you.

**Dr. Brown-John:** I propose to suggest to you that the bill before you, Bill C-225, is, in my modest opinion, not really adequate. It is a very noble exercise and, I might say in this respect, interestingly, coming from a private member, that the bulk of the European legislation which has come forth as protection of personal privacy legislation has all come from the efforts of private members in many cases and opposition parties in various European parliaments. Austria and the Netherlands, for example, are classic cases. I propose to comment briefly on some changes and trends, as I see them as a professional social scientist, and to raise with you the nature of the task that is before you.

I think the question of the protection of personal privacy and the access to information is probably one of the most important tasks facing Canadian society right now. Canadians have been, I think, fairly negligent in looking after it. We are probably, in terms of the protection of personal privacy, the most primitive country of the modern democracies—that is, Western European and North American. We have the least protections of personal privacy. We have the least rights in terms of access to information of any one of the European countries. Even the small state of Luxembourg does a better job of providing access for its citizens to public information than Canada does.

If I look, for example, at the increased demand—and the paper that I presented, which will be part of your Committee's record, deals essentially with the trends in demand for personal information. You will perhaps be familiar with the Eighth Annual Review, the Ninth, the Tenth and the Twelfth Annual Reviews of the Economic Council of Canada, in which the whole question of decision-making by government, efficiency in the allocation of limited government resources, is at question.

In a little volume by a Mr. Henderson, who is with the Economic Council of Canada, called *Social Indicators in Canada* produced under the auspices of the Economic Council of Canada, at page 75 Mr. Henderson suggests four trends for government and society in the future, looking ahead 15, 20, 25 years. One of them is the increased involvement of government in the individual lives of citizens—one of the four trends in government. Increasingly, there is a greater demande for information; for what is referred to increasingly as disaggregated information or data. I will differentiate the terms in a minute. Increasingly, government agencies want more detailed information. Statistics Canada, I believe, is about the launch the national health survey, which will take into account blood and skin and hair samples, and heaven knows what all, of some 10,000 or 12,000 Canadians. Increasingly, for government to make better decisions we are going to need better means of measuring the efficiency and the output of government in quantifiable terms. This requires data. This requires data which can be converted from computer-read data to information which is available for analytical purposes.

[Interprétation]

Des voix: D'accord.

Le coprésident (M. McCleave): Merci.

**M. Brown-John:** A mon avis, ce Bill C-225 que vous avez devant vous, n'est pas réellement suffisant: il s'agit d'un projet qui part d'un mouvement fort noble et fort intéressant d'initiative privée et, en fait, je dirai que la majorité des lois européennes pour la protection de la vie privée ont toutes découlé des efforts faits par des députés qui, dans bien des cas, faisaient partie de l'opposition. On veut citer l'Autriche et la Hollande comme des exemples classiques. Je voudrais cependant proposer des modifications et de nouvelles tendances, telles que je les vois, dans l'optique d'un homme de sciences sociales professionnel. Je voudrais ainsi faire valoir la nature de la tâche qui vous attend.

Je crois que la protection de la vie privée et le droit d'accès à l'information constituent l'une des tâches les plus importantes parmi celles dont doit s'occuper la société canadienne actuellement. Je crois que, dans ce domaine, nous avons été extrêmement négligents au Canada, et nous sommes probablement le pays le moins avancé parmi les démocraties modernes, dans ce domaine de la lutte pour la protection des droits privés. C'est-à-dire que nous sommes moins avancés que les pays de l'Europe occidentale et de l'Amérique du nord. Nos droits, au point de vue protection, de la vie privée et accès à l'information, sont moins bien protégés que ceux de la plupart des pays européens. Même le petit État du Luxembourg donne plus accès aux renseignements publics que ne le fait le Canada.

Je prendrai, par exemple, le sujet dont j'ai traité dans le document que je vous ai présenté et qui sera consigné au compte rendu, et qui porte sur la nécessité de plus en plus importante d'obtenir des renseignements personnels. Vous êtes probablement au courant des Huitième, Neuvième, Dixième et Douzième rapports annuels du Conseil économique du Canada où toute la question de la prise de décision du gouvernement, de l'efficacité de la répartition des ressources gouvernementales limitées est remise en cause.

Dans un petit volume rédigé par M. Henderson, qui fait partie du Conseil économique du Canada, intitulé *Indicateurs sociaux au Canada* et qui a été publié sous les auspices du Conseil, M. Henderson indique, à la page 75, que nous pouvons prévoir que le gouvernement et notre société suivront quatre tendances, soit dans les 15, 20 ou 25 années à venir. L'une d'entre elles, c'est le fait que le gouvernement se mêlera de plus en plus à la vie privée des citoyens; de plus en plus, le gouvernement aura besoin de renseignements sous la forme désagrégée ou de données sous la forme désagrégée, comme on dit. J'établirai la distinction de ces deux termes dans un instant. Les organismes gouvernementaux ont donc besoin de plus en plus grand de ces renseignements, et Statistique Canada, par exemple, va, je crois, amorcer une enquête sur la santé nationale, où il lui faudra obtenir des échantillons de sang, de peau, de cheveux et Dieu sait quoi de 10,000 ou 12,000 Canadiens. Si le gouvernement veut prendre des décisions de meilleure qualité, il faudra qu'il dispose de meilleurs moyens de mesurer l'efficacité et le rendement de ses activités. Il lui faudra pouvoir établir des données sous forme quantitative. Ceci veut dire qu'il devra faire appel à des données provenant d'ordinateurs et qui seront converties en informations pour des fins d'analyse.



## [Text]

In looking at the proposals that were set forth in the notice of motion by Mr. Sharp and in a sense as reflected in the bill by Mr. Baldwin, it seemed to me that both of them reflect a sort of Canadian view of things—that is, that where possible you create as many exceptions; you protect things as best you possibly can. Looking down the notice of motion, for example, Mr. Sharp's list of things that would be expected from the public purview just about excludes everything. Having been a public servant in my previous life, and knowing the processes whereby things are classified in the federal government, it seems to me that virtually anything could be excluded from the public purview. Looking at that, I think from the public point of view what I would propose to do is to argue or suggest, if you will, to this Committee that the Committee is taking, in terms both of Mr. Baldwin's bill and in terms of the notice of motion of Mr. Sharp, a very narrow view of privacy.

**Mr. Blais:** I am sorry, I have a point of order, Mr. Chairman. When the witness indicates the notice of motion of Mr. Sharp, does he refer to the guidelines? The Cabinet directive No. 45?

• 2040

**Dr. Brown-John:** I am sorry, as a matter of fact I am not entirely certain what it is; it was tabled December 19, 1974.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Perhaps I could see it so that it might be identified for the record. Mr. Blais has a valid point. Yes, it is. These are the guidelines to be used by the...

**Mr. Blais:** The MacEachen guidelines of 1973.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes, and they are within our terms of reference. They are squarely before us.

**Senator Godfrey:** I hope the witness will explain—you say it excludes everything; that has not been our impression so far.

**Dr. Brown-John:** I will summarize it at this point: I am trying to urge you, and will urge you, to expand your horizons into the area that you are touching on but are not getting into. In other words, for example, there is the right of the public to information—this is the nexus of the subject—the right of the public as set forth in Bill C-225. In terms of this Committee, the only material I had to work with was Bill C-225, this series of guidelines, and the proceedings from this Committee of April 6.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Excuse me, but the reference to us has been reinforced since then, so it is rather much larger than what you are dealing with.

**Dr. Brown-John:** All Right. Again, what I am suggesting, what I was coming to, Mr. McCleave, was that in looking at the contents of this, in this point dealing with Mr. Cooper and his *Ombudsman* materials, the Committee itself began to look like an ombudsman. The bill that is here, Bill C-225, is the sort of bill that is useful, it is necessary, but it certainly does not go far enough. Given the nature of information and data that is being collected by government, and will need to be collected by government in the near future, given the increasing need to encroach, in a sense, upon personal privacy, I think one has to come right back to the original privacy task force report and deal with the question, is there a need in Canada to, in effect, create a condition whereby each Canadian has a right to that sphere of privacy to which the task force suggested he had a right?

## [Interpretation]

En examinant les propositions qui se trouvent dans cet avis de motion présenté par M. Sharp et qui, en un certain sens, se retrouvent dans le bill de M. Baldwin, il me semble que nous retrouvons la façon habituelle de procéder du point de vue canadien, c'est-à-dire qu'on crée autant d'exceptions que possible pour protéger le public le mieux possible. Ayant déjà été fonctionnaire et connaissant le processus de classification du gouvernement fédéral, il me semble qu'on peut exclure pratiquement tout ce qui existe et que, par conséquent, le public en fin de compte n'a plus accès à quoi que ce soit. Du point de vue du public, je dirais donc que le bill de M. Baldwin et la motion de M. Sharp présentent un point de vue fort étroit sur cette question des droits de protection de la vie privée.

**M. Blais:** Je m'excuse, mais j'invoque le Règlement, monsieur le président. Lorsque le témoin nous parle de l'avis de motion de M. Sharp, est-ce qu'il veut nous indiquer les directives? Soit la directive n° 45 du cabinet?

**M. Brown-John:** Je m'excuse. En fait, je ne sais pas exactement de quoi il s'agit. C'est un document qui a été déposé le 19 décembre 1974.

**Le coprésident (M. McCleave):** Peut-être me permettriez-vous de le voir afin que je puisse déterminer sa nature aux fins du compte rendu. La question de M. Blais est fort pertinente. Oui, ce sont elles. Il s'agit des directives à l'usage...

**M. Blais:** Les directives de 1973 de M. MacEachen.

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui, et elles font partie de notre mandat. Elles nous sont exposées carrément.

**Le sénateur Godfrey:** J'espère que notre témoin expliquera... vous dites qu'on exclut tout... cela n'a pas été mon impression jusqu'ici.

**M. Brown-John:** Pour résumer, je vous dirai que je vous prie instamment d'élargir vos vues et de dépasser votre horizon actuel. En d'autres termes, le droit qu'a le public à obtenir les informations, ce droit qui est indiqué dans le Bill C-225 est beaucoup plus vaste que ce qu'indiquent les documents de travail que j'ai eus et qui sont le Bill C-225, et cette série de directives ainsi que le procès-verbal du Comité du 6 avril.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je m'excuse, mais notre mandat a été élargi depuis et, par conséquent, comprend plus que ces documents.

**M. Brown-John:** D'accord. Mais ce que je propose, lorsque j'en arrive à ce que M. McCleave a dit, c'est que compte tenu de la nature de ces documents, et compte tenu de cette question soulevée par M. Cooper et ses documents d'ombudsman, il me semble que le Comité lui-même s'est mis à ressembler à un ombudsman. Ce bill C-225 est fort utile, mais il ne va pas suffisamment loin. Compte tenu des renseignements et des données que réunit le gouvernement et compte tenu du fait que, dans un avenir rapproché, le gouvernement ramassera encore beaucoup plus de renseignements, on empiètera en un certain sens de plus en plus, par nécessité, sur notre vie privée. Je crois qu'on doit en revenir à ce rapport fait, à l'origine, par ce groupe d'étude sur la vie privée et tenir compte du fait que ce rapport établit que chaque Canadien a le droit d'avoir sa propre sphère de vie privée.

## [Texte]

In this paper I have brought to your Committee, I have dealt with the challenge that my own community, the academic community, is making to personal privacy. There is a demand for what is referred to as micro data, disaggregated information. In 1974 StatsCan did make available to the social science community public data tapes or public information tapes. They were a series of specialized tapes drawn from the census, which allowed social scientists to draw more detailed conclusions about the nature of Canadians who were surveyed in the 1971 census. Increasingly this will become the case. The pressure is on in Canada from government, from the social science community, for marketing agencies, from private employment agencies. You can interlock all of these things through computers. And it is, in effect, this area that is of primary concern to me.

This is why I felt that it would be worth drawing to your attention what I think is a need that Canadians have for a regime, if you will, a structure whereby their personal privacy can be guaranteed. We do not have it now. I could show you material gathered on a person, an individual, by a government agency. I do not think the individual has any idea the information was gathered on him. I have had the file for some considerable length of time. I do not know why the agency would gather it, but nevertheless it was gathered. I think any Canadian would have a right, under normal circumstances, to be made aware of the fact that such information was being gathered about him.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** About any one Canadian, and which could be gathered about other Canadians.

I would think you should take the attitude towards this Committee, if I may say so, that you proceed until somebody challenges you, or until the Chair says that you are out of order—rather than asking about our terms of reference. You do precisely that, and you will have all the friends in the world that you want to have. Okay?

**Dr. Brown-John:** Okay. Very, very briefly then.

• 2045

**Senator Godfrey:** The way you did for the Immigration Committee.

**Dr. Brown-John:** Yes, I do remember that.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** And you must know Senator Godfrey.

**Dr. Brown-John:** Yes. Indeed, I do. I recognized him. I did not want to say, "Hi, how are you?" but now that we have done it...

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** You may restrain yourself until after the meeting is adjourned. All right, please, go ahead in full flight. We do not break anybody's wings here.

**Dr. Brown-John:** Okay. Very briefly, in the paper that I have presented to the Committee, what I have done is looked at the concept of what is referred to as value transformation, that is, the conversion of an individual's value—in this case, I have simply said the value of his privacy—what happens to that value when you convert it from an individual value to a social value.

## [Interprétation]

Le document que je vous ai présenté traite du défi qui existe dans ma propre communauté, le monde universitaire, de ce défi qui est celui de la protection des droits privés. De nos jours, on exige ce que l'on appelle des microdonnées, des renseignements sous une forme désagrégée. En 1974, Statistique Canada a fourni à notre communauté des sciences sociales des bandes magnétiques sur des données et des renseignements de nature publique. Il y avait là une série de bandes magnétiques spécialisées provenant du recensement de 1971 et qui permettaient aux hommes de sciences sociales de tirer des conclusions plus détaillées de l'étude faite des Canadiens en 1971. Le gouvernement, la communauté des sciences sociales, les organismes de commercialisation, les bureaux privés d'emploi, tous font pression pour obtenir plus de renseignements et, par conséquent, c'est là un domaine qui m'inquiète au plus haut point.

J'ai donc pensé qu'il serait bon d'attirer votre attention sur la nécessité d'établir ici, au Canada, une structure qui permette de protéger la vie privée des citoyens. Nous ne l'avons pas à l'heure actuelle et je puis vous le prouver en vous montrant toutes les données réunies par un organisme gouvernemental sur un particulier. Je ne pense pas que cette personne ait la moindre idée de tout ce qui a été réuni sur elle, et j'ai eu en main son dossier depuis pas mal de temps. Je ne sais pas quelle était la raison de cette prise de renseignements, mais tout au moins, le fait est là. Je crois que tous les Canadiens devraient avoir un droit normalement d'être mis au courant du fait qu'on prend ces renseignements sur eux.

**Le coprésident (M. McCleave):** Donc si ces renseignements ont été réunis au sujet d'une personne, rien n'empêche qu'on en réunisse au sujet d'autres Canadiens.

Je pense que, si vous le voulez bien, nous permettrons que vous continuiez à nous exposer vos idées jusqu'à ce qu'un membre du Comité vous interrompe pour vous mettre au défi ou jusqu'à ce que le président vous indique que vous déviez du sujet... Cela vaudrait mieux que de nous demander quel est notre mandat. Si vous procédez ainsi, nous serons vos meilleurs amis au monde; d'accord?

**M. Brown-John:** D'accord. Je serai très bref.

**Le sénateur Godfrey:** Procédez comme vous l'avez fait au Comité de l'immigration.

**M. Brown-John:** Oui, je m'en souviens.

**Le coprésident (M. McCleave):** Et vous devez connaître alors le sénateur Godfrey.

**M. Brown-John:** Oui, certainement. Je me souviens delui et je ne voulais pas lui crier «salut,» mais maintenant que...

**Le coprésident (M. McCleave):** Vous pouvez attendre pour vos démonstrations d'amitié après l'ajournement de la séance; très bien, allez-y. On ne vous veut pas de mal.

**M. Brown-John:** D'accord. Brièvement donc, dans le document que j'ai présenté au Comité, j'ai parlé de ce principe qu'on dénomme la transformation de valeur, soit la conversion de la valeur d'une personne et, dans le présent cas, je n'ai parlé que de la vie privée, mais je voulais savoir ce qui arrive lorsqu'on transforme une valeur individuelle en une valeur sociale.



[Text]

I have come to the conclusion, by using a number of measures, that what happens is, it may turn out to be precisely what the person did not intend it to be. In other words, if you rely upon the public political processes to say, okay, we can guarantee privacy because this is, after all, a democratic state and we have a common law and all that sort of stuff, in fact we can demonstrate that the public are quite prepared to accept encroachments upon individual rights and privacies.

One need only go look at the War Measures Act invocation in 1970 or, more recently, a statement by the new chairman of the federal Law Reform Commission, Judge Antonio Lamer I think it is, to the Canada-Commonwealth Law Conference in Ocho Rios, Jamaica, on March 2 in which he said that Canadians show an incredible tolerance to encroachments on their individual rights. And I think we are in that situation.

I am not, in the paper nor in anything I am going to say, going to suggest that we should all play the role of King Canute and suddenly say, stop gathering information, destroy your computers and sweep back the tides of time. Not at all. Information is going to be gathered. Information is going to be stored. As my former colleague, C. A. Gotlieb, has pointed out in the *American Journal of International Law* in 1974, information on Canadians is going to be stored outside of Canada just to make sure that Canadian courts do not get access to it.

So, what I am saying is, at the moment we simply cannot rely on the public, on public opinion, to guarantee an individual's right to privacy.

There is an increasing need for data, there is an increasing need for information; and I have made the distinction between data and information only to emphasize that data is computer readable, and information is what you get when you and I can read it. There is and will continue to be.

And perhaps these are the more crucial problems. We can gather information. For example, in the British White Paper issued in December of last year, called *Computers and Privacy*, command 6353, and the supporting paper *Computer Safeguards for Privacy*, Command 6354, the British government lists 232 identifiable points at which information can be gathered on single individuals. Now, with a computer facility, as I suggest in the paper, you can link them all together; and once you link them all together, you have a remarkable profile of any single individual. You can tell practically anything that is necessary about the individual.

Now, we have nothing that prevents linkages; and even if we did, gentlemen, there is no practical means to prevent illegal access to the computer-stored data facility. In the study prepared for the Task Force on Computers and Privacy, the special study called *Privacy and Computers in Banking or Privacy and Banking*, it was demonstrated by a professor from Case Western Reserve University in Cleveland, Ohio, that anybody can break a computer code. He even broke the North American defence code. You can put yourself into the data source. You can pull the information out, recode it, put it back in and use it at your leisure.

[Interpretation]

Or, j'en suis arrivé à la conclusion, en utilisant certaines mesures, que ce qui se produit dans ce cas peut fort bien ne pas répondre à ce que veut la personne. En d'autres termes, si on attend du processus public qu'il nous assure la garantie de nos droits privés du fait qu'ils découlent logiquement de notre appartenance à un État démocratique et du fait que nous disposons du droit coutumier, etc., eh bien, je pourrais vous démontrer qu'on en arrivera à des empiètements sur les droits des particuliers et sur leur vie privée que le public est tout prêt à accepter.

Il suffit de rappeler la Loi sur les mesures de guerre, de 1970 ou, plus récemment, la déclaration du juge Antonio Lamer, le nouveau président de la Commission de réforme du droit, faite lors de la Conférence du Canada-Commonwealth sur le droit à Ocho Rios, en Jamaïque, le 2 mars, dans laquelle il indiquait que les Canadiens étaient incroyablement tolérants lorsqu'il s'agissait des empiètements faits à leurs droits individuels. Je crois que c'est notre cas.

Je ne dis pas, dans mon document ou ailleurs, que nous devrions jouer le rôle du roi Canute et déclarer soudainement qu'il faut arrêter toutes les prises de renseignements, détruire tous les ordinateurs et revenir en arrière. Non, des renseignements continueront à être réunis, à être emmagasinés. Comme l'a indiqué C. A. Gotlieb, mon ancien collègue, dans l'*American Journal of International Law*, en 1974, on réunira des renseignements sur les Canadiens qui seront conservés à l'extérieur du Canada pour bien s'assurer que les tribunaux canadiens ne pourront y avoir accès.

Tout ce que je veux souligner, pour l'instant, c'est que nous ne pouvons pas faire confiance à l'opinion publique si nous voulons garantir la sauvegarde des droits à la vie privée des particuliers.

De plus en plus, nous aurons besoin de données et de renseignements, et si je distinguais entre données et renseignements, ce n'est que pour souligner le fait que les données peuvent être lues par des ordinateurs tandis que les renseignements sont les matériaux que nous pouvons vous et moi lire et comprendre.

Mais nous abordons maintenant des problèmes qui sont peut-être encore plus vitaux. Nous pouvons réunir des renseignements, par exemple, sur des particuliers. Dans le Livre blanc britannique, publié en décembre l'an passé, et intitulé *Computer and Privacy* ordre 6353, ainsi que le document à l'appui *Computer Safeguard for Privacy*, ordre 6354, le gouvernement britannique donne la liste de 232 points définissables au sujet desquels on peut prendre des renseignements dans le cas d'un particulier. Il est donc indiqué, dans mon document, qu'à l'aide d'un ordinateur on peut relier ces renseignements entre eux et établir ainsi un portrait remarquable d'une personne et établir l'essentiel sur elle.

D'un autre côté, nous ne pouvons empêcher les fuites et, même si c'était le cas, messieurs, nous n'avons aucun moyen pratique d'empêcher l'accès illégal aux données emmagasinées dans les ordinateurs. Dans cette étude préparée à l'intention du groupe d'étude sur les ordinateurs et la vie privée, dans cette étude spéciale intitulée *Privacy and Computers in Banking* ou *Privacy and Banking* un professeur de l'Université Case Western Reserve, de Cleveland, en Ohio, a démontré que n'importe qui peut déchiffrer un code d'ordinateur. Il a même réussi à déchiffrer le code de défense de l'Amérique du Nord. Vous pouvez vous brancher à une source de données et retirer les renseignements, les remettre sous forme de codes, les remettre dans l'ordinateur et les utiliser autant que vous voulez.

## [Texte]

Any agency, anybody with a telephone, as I have suggested in the paper—and the quotations from those cases are listed there—anybody with a telephone and a code book can punch into any computer system, practically, in the world; and you can do it in the comfort and convenience of your own home, if you want to, with a portable terminal. Therefore, there is no assurance that information gathered on individuals cannot be transmitted to private sources, transmitted out of the country, private employment agencies.

By the way, in this regard, I asked a group at the Windsor *Star*, in Windsor, who stumbled on a case just recently of a man fired from Chrysler Corporation because of a confidential employment report they obtained on him. It turned out, on investigation, that the information in the file was erroneous. The man was rehired. But we do not know how many people have been fired, how many people have never obtained jobs, because of erroneous information. We do know, however, that vast numbers of agencies are prepared to sell information, are prepared to gather it.

## • 2050

I speaking here in private, but as a Mr. Ryan, a former member of the Ontario Law Reform Commission, pointed out at a seminar on privacy held at our university, as a matter of fact about two or three years ago—I should point out here that I did manage to pick up a copy of the proceedings, which I think were sent to Senator Forsey for this Committee, the proceedings of the Canadian-American seminar on protection of personal privacy. As Mr. Ryan, with the Ontario Law Reform Commission, pointed out one of the biggest purchasers of privately-gathered information in Canada is government. He identified the numbers of accounts for the Government of Quebec, for example, as a purchaser of private-data-information gathering information.

Another agency, a private agency, is prepared to make available, for a nominal sum of \$25, personal patient records from the Mayo Clinic. If anybody has been there, he can start worrying. That information in those clinical records is publicly available.

What I am saying to you is, in effect, . . .

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** That is not the money affairs, that is the inside affairs?

**Dr. Brown-John:** Yes, this is sort of what you look like from the inside, the medical records—and we are all familiar with the confidentiality of patient-doctor relationships. But let me ask you, what happens when the doctor puts the information into a computer? It is accessible. If you can code it, or decode it, it is accessible information. We have no . . .

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** May I ask you this: is he putting it into a computer, or is he putting it into some record that some zealous person at that clinic would translate into a computer?

## [Interprétation]

Tout organisme, toute personne qui dispose d'un téléphone, et je l'ai indiqué dans le document, apportant à l'appui des cas, toute personne qui dispose d'un téléphone et d'un livre de codes peut perforer des cartes, les mettre dans l'ordinateur en restant confortablement chez elle si elle dispose d'un terminal portatif. Rien n'empêche donc que les renseignements réunis sur une personne ne puissent être transmis à des sources privées, à d'autres pays, à des bureaux privés d'emploi.

En passant, il y a eu un cas rapporté par le *Star* de Windsor, d'une personne qui a été récemment mise à la porte, chez Chrysler, à la suite d'un rapport confidentiel d'emploi que cette société avait obtenu sur elle. Après enquête, on s'est rendu compte que les renseignements fournis dans le dossier étaient faux. La personne a été réengagée. Mais je ne sais pas combien de gens ont été mis à la porte ou n'ont jamais obtenu certains emplois, simplement parce que de faux renseignements avaient été pris sur eux. Nous savons cependant qu'un grand nombre d'organismes sont prêts à vendre les renseignements qu'ils ont récoltés.

Je parle ici en privé, mais comme M. Ryan, ancien membre de la Commission de réforme du droit de l'Ontario l'a souligné lors d'un colloque sur la vie privée tenu à notre université, il y a deux ou trois ans, et dont j'ai reçu à obtenir le procès-verbal qui avait été envoyé au sénateur Forsey pour usage du présent Comité; comme l'a souligné M. Ryan, dans ce compte rendu du colloque américano-canadien sur la protection de la vie privée, l'un des plus grands acheteurs de ces renseignements obtenus de source privée au Canada, c'est le gouvernement. Il a indiqué que le gouvernement du Québec par exemple achetait des renseignements, des données privées.

Un autre organisme, celui-là privé, est tout prêt à vendre des renseignements sur les antécédents médicaux des malades à la clinique Mayo pour une somme nominale de \$25. Si quelqu'un a suivi des traitements à cette clinique, il peut commencer à s'inquiéter.

En fait, tout ce que je veux vous démontrer . . .

**Le coprésident (M. McCleave):** Ce n'est pas qu'il s'agit d'une question d'argent, n'est-ce pas, mais d'une question d'affaires privées?

**M. Brown-John:** Oui, c'est-à-dire que les antécédents, l'histoire médicale d'un malade c'est quelque chose de confidentiel. Nous savons tous que les rapports entre le malade et le docteur sont confidentiels. Mais vous demanderez ce qui arrive lorsqu'un docteur met ces renseignements dans un ordinateur. A ce moment, ces renseignements deviennent accessibles et si vous pouvez les coder ou les décoder, ce sont des renseignements auxquels vous avez accès. Nous n'avons aucun . . .

**Le coprésident (M. McCleave):** Puis-je vous poser cette question: est-ce que le docteur alimente l'ordinateur ou est-ce qu'il le met sous forme de dossier qu'une personne zélée à la clinique traduira pour l'ordinateur?



[Text]

**Dr. Brown-John:** Some doctors are using computers, of course, for patient analysis and heaven knows what all. But whether he is saying okay, transfer this patient's record to a computer, either way once it is in the computer it is accessible.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** But apparently they know that it is the system, and they agree to it.

**Dr. Brown-John:** Oh, yes.

**Mr. Blais:** Mr. Chairman, that last statement has me somewhat concerned. Is Mr. Brown-John indicating that effectively, by the payment of a nominal fee, or a fee, that you can obtain information relating to any patient?

**Dr. Brown-John:** That is right.

**Mr. Blais:** Who has been a patient of the Mayo Clinic? Is that what his information is?

**Dr. Brown-John:** Apparently this is a service. I am sorry I do not have the proceedings of that available, but it does name the company that offers the service.

**Mr. Blais:** And what is the service?

**Dr. Brown-John:** The service is, if you want it, they will provide data information on virtually anything, but in this particular instance Mr. Ryan has pointed out that the service they will provide you, if you wish it, is access to patient information from the Mayo Clinic. The fees, I think, are only up to \$25.

**Mr. Blais:** Surely that might have been— Evidently, you might have read the proceedings of that particular committee? Was that an hyperbolic statement, or was it a statement of fact?

**Dr. Brown-John:** It is a statement of fact. As I said, I am sorry, I thought Senator Forsey was here. We did manage to provide him with a copy. It may, in fact, be in the paper I referred to as well.

**Senator Godfrey:** You mention it in the paper.

**Dr. Brown-John:** Yes, I think it is in there. It was such a glaring instance that one is struck by this. The point I am coming to is that I think the Committee could look into it in greater detail by bringing in people who are computer familiar. I mention this professor from Case Western University who is a noted authority on breaking computer codes. That one of the most difficult problems you have in handling any kind of information, once you put it into computer-readable form, it is available to anyone, and . . .

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** If they know how to tap in.

• 2055

**Dr. Brown-John:** Right. In fact, I think increasingly— Just for the sake of argument, there is the question, for example, of major fraudulent banking transactions. One of the concerns the cashless payment system is trying or will try to grapple with is, how do you stop fraud or theft that is not theft? In other words, if I take information out of a computer, I recode it and put it back in the computer, I have not really moved it out of the premises. I have not stolen the information. I could conceivably make financial transactions from one account to another account by a computer.

[Interpretation]

**M. Brown-John:** Certains médecins se servent d'ordinateurs naturellement pour faire des analyses au sujet des malades et Dieu sait quoi encore. Mais quelle que soit la façon dont ils procèdent une fois que ces renseignements sont dans l'ordinateur, ils deviennent accessibles.

**Le coprésident (M. McCleave):** Mais, apparemment, ces médecins sont au courant et ils sont d'accord.

**M. Brown-John:** Naturellement.

**M. Blais:** Monsieur le président, cette dernière déclaration m'inquiète. Est-ce que M. Brown-John prétend qu'en versant un droit nominal, vous pouvez obtenir des renseignements sur n'importe quel malade?

**M. Brown-John:** C'est exact.

**M. Blais:** Est-ce qu'on ne dévoile que la personne qui a été traitée à la clinique Mayo?

**M. Brown-John:** Apparemment, il s'agit là d'un service. Je regrette de n'avoir pas l'état des services disponibles, mais nous avons là le nom de la société qui offre ce service.

**M. Blais:** Et de quels services s'agit-il?

**M. Brown-John:** Si vous voulez savoir, cette société vous fournira des renseignements à peu près sur n'importe quoi et, dans notre cas, M. Ryan vous fournira des renseignements sur un malade qui a fréquenté la clinique Mayo. Le coût ne va que jusqu'à \$25.

**M. Blais:** Vous avez lu le compte rendu de ce comité? Ne s'agit-il pas d'une déclaration exagérée ou s'agit-il d'une déclaration de fait?

**M. Brown-John:** C'est un état de fait. Comme je l'ai dit, je m'excuse, je croyais que le sénateur Forsey était présent; nous lui en avons procuré une copie. Il se peut en fait qu'on la trouve dans le document que j'ai aussi mentionné.

**Le sénateur Godfrey:** Oui, vous l'avez mentionné.

**M. Brown-John:** D'accord, c'était un cas si frappant qu'on ne pouvait l'oublier. Mais là où je veux en venir, c'est que je crois que ce comité pourrait examiner cette question de plus près en faisant témoigner des gens qui connaissent les ordinateurs. J'ai mentionné ce professeur de l'Université Case Western, qui est une autorité dans ce domaine du déchiffrement des codes d'ordinateurs. L'un des problèmes les plus graves à résoudre c'est que lorsque vous mettez ces renseignements sous forme lisible pour un ordinateur, alors vous mettez en fait ces renseignements à la disposition de n'importe qui . . .

**Le coprésident (M. McCleave):** Si les gens savent comment tirer ces renseignements.

**M. Brown-John:** D'accord. Mais je puis mentionner aussi qu'il y a de plus en plus de transactions bancaires frauduleuses d'envergure. Le système de paiement sans argent comptant a, comme problème, d'essayer d'empêcher des fraudes ou des vols qui ne se présentent pas sous cette forme; en d'autres termes, si je tire des renseignements d'un ordinateur et que je les remets sous forme de code dans l'ordinateur, en fait, je n'ai pas retiré ces renseignements des lieux où ils se trouvaient. Je n'ai donc pas dans ce cas volé de l'information. En fait, on peut concevoir des transactions faites d'un compte à un autre par ordinateur.

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** If one had known Howard Hughes kidney movements three weeks ago, somebody could have made a fortune.

**Dr. Brown-John:** Could have been wealthy person, indeed.

The potential has to be profound. I repeat, once you get the technology, it is like the atom bomb, you cannot say let us forget it. You cannot forget the technology; the technology is there. There is one thing a committee like this has an opportunity to do, believe it or not. There is not any date in this entire field of the study of information protecting personal privacy that goes back prior to 1967. So what is happening is you have a concept being developed along with the technology and it is a very rare opportunity, in a sense, to work with the people who are probably fairly anxious to ensure that the data they are collecting is not going to be misused to produce things such as the British have done: a proposed set of guidelines on access to computers and who can use them, what you do with the information and this sort of thing.

**Mr. Blais:** But coming back to the British white paper, it indicates that in effect even in computing systems, quite to the contrary to what you seem to indicate, you can program a safety device; namely you can program through a code a system whereby any attempt to take out the information contrary to the code will trigger a safety mechanism.

**Dr. Brown-John:** A series of alarms.

**Mr. Blais:** How I understand it, there is a possibility and a quite real possibility that in this way can the interfaces between information from various sources be controlled. I agree with you that it is a very serious problem and one that we have to look at, but you give us the impression that the whole thing is just so impossible and so negative in the whole of its concept that nothing can be done.

**Dr. Brown-John:** I should not want to leave you with the impression that nothing can be done. But I would point out to you that the British white paper did say, and I agree with you, that you can program safety alarm systems, but it also pointed out later in the same paragraph that it is very expensive, extremely expensive.

It is precisely the point that I raise on page 20 of this paper in dealing with U.S. Public Law 579 that when you go to create a legislative system to protect information it becomes extremely expensive. The list of items I have there, 21 subdata sets, have to be created for every single individual bit of information that goes into the system in order to meet the legislative requirements of U.S. Public Law 579, The Freedom of Information Act.

Now that is an expensive thing. I think I did quote the figures for you. These figures were provided to me by James Mulavey, Systems Manager at Wayne State University: \$200 to \$300 million a year to keep that system operating every year for 10 years in the United States. I have extrapolated that and suggested it would cost about \$200 to \$300 million a year to provide a statutory protection system for information in Canada. That is an expensive business.

[Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Si quelqu'un avait connu l'état des reins d'Howard Hughes, il y a trois semaines, il aurait pu faire fortune.

**M. Brown-John:** Oui.

Les possibilités dans ce domaine sont immenses. C'est comme dans le cas de la bombe atomique; on ne peut pas dire qu'on peut l'ignorer, car la technologie est connue. C'est dans ce sens que je prétends que votre comité a ici une occasion en or: car tout ce domaine d'étude de la protection de la vie privée ne remonte pas à une date antérieure à 1967 et, par conséquent, ce principe a évolué parallèlement à la technologie et vous avez là la possibilité extrêmement précieuse de travailler avec des gens qui ont à cœur de s'assurer que les données qu'ils réunissent ne seront pas mal utilisées pour en arriver à établir, comme les Britanniques, une série de directives sur l'accès aux ordinateurs et sur leurs utilisateurs et sur ce que vous pouvez faire avec les renseignements, etc.

**M. Blais:** Mais pour en revenir au Livre blanc britannique, on y indique, même dans le cas des systèmes d'informatique, à l'opposé de ce que vous semblez indiquer, qu'on peut établir des dispositifs de sécurité, par exemple, programmer avec un code, un système qui permet, en cas d'essais de violer le code et de retirer les renseignements, de mettre en route un mécanisme de sûreté.

**M. Brown-John:** Une série d'alarmes.

**M. Blais:** Si je comprends bien, nous avons vraiment la possibilité de contrôler les rapports établis entre des renseignements provenant de différentes sources. Je suis d'accord avec vous pour dire qu'il s'agit d'un problème extrêmement grave et dont nous devons nous préoccuper, mais vous nous donnez l'impression que cette action est presque impossible, qu'en somme on ne peut rien faire.

**M. Brown-John:** Je ne voudrais pas vous laisser l'impression que vous ne pouvez rien faire. Mais je voudrais vous faire remarquer, comme le Livre blanc britannique l'a fait, que même si vous pouvez programmer un système d'alerte pour la sûreté, il est indiqué plus loin, dans ce même paragraphe, que cette façon de procéder coûterait extrêmement cher.

C'est justement la question que j'ai soulevée à la page 20 de ce document 579, qui traite des droits publics américains, c'est-à-dire lorsque vous créez un système de lois pour protéger les renseignements, cela vous coûte extrêmement cher. La liste des points que j'ai ici, soit 21 séries de données secondaires, c'est ce mécanisme que vous devez établir pour chaque petit bout de renseignement qui est alimenté dans le système si vous voulez tenir compte des exigences de la loi publique américaine 579, la Loi sur la liberté d'information.

Voilà donc qui est coûteux, et je crois que je vous en ai donné les chiffres. Ces chiffres m'ont été fournis par James Mulavey, directeur des systèmes à la Wayne State University et il s'agit de 200 à 300 millions de dollars par an si l'on veut que ce système fonctionne pendant dix ans, aux États-Unis. J'ai fait des extrapolations et indiqué qu'il faudrait consacrer 200 à 300 millions de dollars par an pour établir un système légal de protection des renseignements au Canada. C'est donc une affaire très coûteuse.



[Text]

As a matter of fact, in one of the European statutes I have—I cannot recall which one—there is a provision whereby data stored by government agencies on individuals is automatically deprogrammed in five years. The terms is “programmed into oblivion.” The purpose of that legislation is to make sure that the information in data form in a computer system is up to date, which is one of the other difficulties one has to grapple with. But these are expensive.

The Swedish system, for example, is an expensive system because in Sweden every single individual is allowed to have a printout of the information that is held on that individual by all government agencies. Now that is an expensive luxury. You are only entitled to it once every 12 months free. Beyond that I presume he has to pay a fee. The Norwegians charge a fee for the same information.

In the United States, Mr. Mulavey has estimated that if every single American asked for just his record from the Internal Revenue service, they would put the American government's computer reply system about 10 years behind.

• 2100

The point is, it seems to me there are a series of ranges here. One has, it seems to me, to create a system whereby individuals know there is information being gathered by government and perhaps know, within reason, the purposes, and they have a right to know what information is held about them, within reason. Every statute that I have looked at, for example, the Belgian law, the Luxemburgian law, provide for major exclusions where it is a matter of state security, secrets, police work, these sorts of things, these are all excluded, but generally the provision should be, or has been, that information should be made available to people and most European states are doing this now.

The Council of Europe has developed a series of resolutions on it. I mentioned the German Lander of Hess. The Hessian Data Commissioner in a series of four annual reports has produced a magnificent series of working guidelines for the detailed implementation of data protection by government for individuals. Essentially ...

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Could I ask you this, do you have these in your possession so that they could be sent to us? The data protection side is something that many of us are very new to and I think we are, because our terms of reference include that sort of thing, going to have to have something to help us with that side of our findings.

**Dr. Brown-John:** I do not have them here, Mr. McCleave.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Would you mind sending them up to us?

**Dr. Brown-John:** It will take me some time.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** That will be all right. Probably the way we are going it will take us some time to ...

**Mr. Blais:** On that point, Mr. Chairman, in view of the fact that the question of privacy, as described by Dr. Brown-John, is one which has just recently been provided to this Committee for study, it might be advisable for the Committee to communicate with the Research Branch of the Library to ascertain whether there is some other docu-

[Interpretation]

En fait, dans l'un des statuts européens que j'ai, je ne me souviens pas lequel, il y a une stipulation qui indique que les données emmagasinées par les organismes gouvernementaux et qui concernent les particuliers sont automatiquement supprimés du programme après une période de cinq ans. Le terme utilisé est «programmés pour l'oubli». L'objectif de cette loi est d'assurer que les renseignements sous forme de données du système d'ordinateur sont à jour, ce qui représente l'une des difficultés dans ce système. Mais ces moyens sont coûteux.

En Suède, par exemple, le système est coûteux, parce que chaque particulier a droit de recevoir un imprimé sur les renseignements détenus sur lui par tous les organismes gouvernementaux. C'est là un luxe; mais vous n'y avez droit gratuitement qu'une fois tous les douze mois. Je suppose qu'après, vous devez verser un montant. Les Norvégiens font aussi payer pour fournir ces renseignements.

M. Mulavey prétend que si chaque citoyen des États-Unis demandait simplement son propre dossier au ministère du Revenu national, le système de réponse informatisé du gouvernement américain serait retardé de 10 ans.

Il faut tenir compte, je crois, de plusieurs points. Il faut instituer un régime qui permette aux individus de savoir que le gouvernement recueille de l'information à leur sujet. Il est juste que les individus connaissent le genre d'information assemblée à leur sujet et les raisons pour lesquelles cette collecte est faite. J'ai étudié plusieurs statuts, par exemple la loi de la Belgique, celle du Luxembourg. Toutes ces lois comportent des exclusions lorsqu'il s'agit de la sécurité d'État, de documents secrets, du travail de la police. De façon générale, cependant la loi stipule que l'information doit être disponible à la population. La plupart des états européens se conforment à ces dispositions.

Le Conseil de l'Europe a établi une série de résolutions sur cette question. J'ai mentionné le territoire allemand de Hess. Dans une série de quatre rapports annuels, le Commissaire des données de Hess a formulé des directives très intéressantes pour la protection des individus, par le gouvernement, sur les éléments d'information assemblés sur eux. Il s'agit avant tout ...

**Le coprésident (M. McCleave):** Avez-vous ces documents en main? Pourriez-vous nous les faire parvenir? Les membres du Comité ont déjà une certaine expérience dans le domaine de la protection des éléments d'information. En vertu de notre mandat, nous devons étudier toute question et il serait intéressant d'avoir des documents à l'appui de nos découvertes.

**M. Brown-John:** Monsieur McCleave, je ne les ai pas avec moi aujourd'hui.

**Le coprésident (M. McCleave):** Seriez-vous assez gentil de nous les faire parvenir?

**M. Brown-John:** Je ne pourrai pas vous les expédier immédiatement.

**Le coprésident (M. McCleave):** Peu importe. De toute façon, si j'en juge par la façon que nous siégeons, il sera encore temps de nous les envoyer.

**M. Blais:** Monsieur le président, on vient de nous confier l'étude de la question du respect de la vie privée, telle que décrite par M. Brown-John. Le Comité aurait peut-être intérêt à communiquer avec la Division de recherches de la bibliothèque pour savoir s'il existe d'autre documentation sur ce sujet en particulier.

[Texte]

mentation that might be available directly on that particular topic.

As I understand it, there have been a number of studies that have been made by certain organisms within the Public Service, the Canadian Public Service, relating to data banks and there has been a study that has been conducted by Mr. Gotlieb directly on that particular subject, which might be of interest to the particular committee.

I understand as well that considerable thought has been given to the question of international implications of data banking and effectively, in the Canadian context, that tends to be a problem that is of considerable importance. The doctor has touched on it very lightly and I would hope that eventually he will come back to that particular aspect of his talk and perhaps elaborate on it.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I think, Mr. Blais, half our team of Library of Parliament advisors are here tonight—no, half the team “is” here tonight, sorry about that. I speak as if Senator Forsey were right along side me—and this shall be done. Good point.

Would you continue, please, professor Brown John?

**Dr. Brown-John:** Yes, just on that latter point, I did refer to C.A. Gotlieb. Charles Jelfin and C.A. Gotlieb did a paper which is called, I think, “Downhill Flow of Data” or something like this. It is in the 1974 volume of the *American Journal of International Law* and it deals with the vast amount of information on Canadians which is stored in the United States. I would commend that to the Committee's attention.

I might also commend to the Committee's attention at this stage, the Council of Europe's two resolutions in 1973, because most of the European legislation that I have referred to, with the exception of the Swedish Act, is in some manner or another referenced back to the Council of Europe's resolutions.

The only other thing, of course, is the British 1972 Younger Committee Report and the essential ingredients of that report are reflected in this white paper *Computers and Privacy*, and that series of guidelines I included on pages 22 and 23, at least, in my copy of this submission to you. In coming here and looking over, for example, Bill C-225, I realize that it was a noble effort, it is an excellent effort and I wish it extremely well. But I felt that the Committee had to start looking at the broader scope of this thing before it gets out of hand.

• 2105

**Mr. Blais:** Well, we recognized its imperfection right at the outset. That is why we are only studying the principle behind that bill.

**Dr. Brown-John:** My point was to—I in fact have a note here with something to the effect that I should ask them why they want to be just an ombudsman. We do not even have an ombudsman in Canada. I do not know why we do not have one. We could probably use one and put Mr. Cooper out of business, perhaps. We could certainly use one, but we do not, and we do not have data protection systems. I am not kidding when I say we are probably farther behind, Canada is farther behind, than any other of the democratic countries with which we are associated in Europe and in North America.

[Interprétation]

On me dit que certains organismes de la Fonction publique du Canada ont effectué bon nombre d'études sur ces questions. M. Gotlieb a dirigé une étude sur les banques d'éléments d'information. Je crois que son rapport serait d'intérêt au Comité.

On a aussi fait des études sur la portée internationale des banques d'éléments d'information. Ce problème est assez important au Canada. Le témoin a dit quelques mots sur cette question; j'espère qu'il en parlera de nouveau, de façon plus détaillée.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Blais, je crois que la moitié des conseillers de la Bibliothèque du Parlement sont ici ce soir—non, la moitié de l'équipe «est» ici ce soir, pardonnez-moi. Je parle comme si le sénateur Forsey était à mes côtés. Monsieur Blais, je vous remercie d'avoir soulevé ce point.

Professeur Brown-John, je vous prierais de continuer.

**M. Brown-John:** En effet, j'ai mentionné l'étude faite par C. A. Gotlieb. Charles Jelfin et C. A. Gotlieb ont rédigé une communication intitulée «*Downhill Flow of Data*». Elle a été publiée dans l'édition de 1974 de l'*American Journal of International Law*. Dans ce document, il est question de la grande quantité d'information accumulée sur les Canadiens, aux États-Unis. J'en recommande la lecture aux membres du Comité.

J'aimerais aussi attirer l'attention du Comité sur les deux résolutions adoptées, en 1973, par le Conseil de l'Europe. A peu près toutes les lois européennes dont j'ai parlé, à l'exception de la loi de la Suède, se rapporte d'une façon ou d'une autre aux résolutions du Conseil de l'Europe.

Le Livre blanc reflète les points essentiels du *British 1972 Younger Committee Report*. Je les ai inclus aux pages 22 et 23 de mon mémoire, *Computers and Privacy* ainsi que toute la série de directives. A l'examen du Bill C-225, j'ai réalisé qu'il avait une grande valeur; mes meilleurs vœux l'accompagnent. Selon moi, le Comité doit étudier la question dans toute son envergure avant qu'il ne soit trop tard.

**M. Blais:** Dès le départ, nous avons pris conscience de l'imperfection du bill. C'est pourquoi, présentement, nous étudions seulement le principe qui l'a inspiré.

**M. Brown-John:** Au fait, j'ai une note me rappelant de vous demander pourquoi vous voulez être simplement un ombudsman. Le Canada n'a même pas d'ombudsman. Je me demande bien pourquoi. Il nous serait sans doute utile d'en avoir un; il arriverait peut-être à faire taire M. Cooper. Il nous manque aussi un système de protection des éléments d'information. Je ne fais pas de blague lorsque je vous dis que le Canada se laisse distancer par tous les autres pays démocratiques en Europe et en Amérique du Nord.



[Text]

**Mr. Blais:** Well, we cannot be that far behind. You yourself have indicated that the whole thing started in 1967, and we are now only in 1976. So that is only nine years. In my recollection, the Americans did not pass their legislation until 1974 and the Swedes are still considering amendments to their particular legislation. So the whole thing is a science that is in flux and evidently this Committee now is seized of that particular topic and is dealing seriously with it. Perhaps it is my chauvinistic instincts, but I react whenever people tell us that we are behind. My information is not that we are.

**Mr. Baldwin:** You are chauvinistic?

**Mr. Blais:** Yes, I did say chauvinistic.

**Dr. Brown-John:** Well, I will acknowledge that. Let me suggest the word that is becoming current. You may be familiar with it. It is being called the science of *informatics*—*informatiques*, in French, on which it is based.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Would you spell that, either one or the other? I am afraid we may just be a little...

**Dr. Brown-John:** All right. In French it is "*informatiques*," i-n-f-o-r-m-a-t-i-q-u-e-s, and in English, i-n-f-o-r-m-a-t-i-c-s. Such terms are being bandied about. I have one here that I thought was a kind of interesting term, called *habeas scriptum*.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Do not spell that out.

**Dr. Brown-John:** A British author has suggested that as one has a right to *habeas corpus*, so too the ideal information privacy protection should be termed *habeas scriptum*. Increasingly the jargon is beginning to move into the language.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** You would get a 100-page report on the story of your life that you would never understand, anyway.

**Dr. Brown-John:** Well, all right. Given the range of activities that the Committee is going to look at, may I just cover some of the things that I think warrant consideration? Here I am really asking a series of questions. I think these are questions that have to be asked, and there are many more.

In dealing with the question of gathering of information, for example, it is important, and any prospective legislation or bill should include some provisions relating to how information is gathered and by whom, and in fact whether the information being gathered is mandatory or voluntary information. There is no reason, as I said, going back to the very beginning of my paper, why the state cannot be just as tyrannical as an individual. What is the quality of information that is to be gathered? How accurate is it and how up to date is it? In some instances, as I indicated to you, there is an automatic programming system in legislation requiring a programming into oblivion. This may or may not be necessary, but surely some system has to exist for the individual or the government agency to determine that the information is accurate and up to date.

Another question I think deserves raising is how relevant is the information that is to be gathered, and is it for the purposes for which it was obtained and the purposes for which it is stored?

[Interpretation]

**M. Blais:** Sommes-nous donc si en retard? Vous avez indiqué que toute la question a été soulevée en 1967; nous ne sommes tout de même qu'en 1976, c'est-à-dire de neuf ans plus tard. Si ma mémoire est bonne, les Américains ont adopté les lois sur cette question en 1974. Les Suédois étudient des amendements à leur législation. Toute cette science est en évolution. Notre comité a été saisi de la question et il s'en occupe avec le plus grand sérieux. Peut-être suis-je chauviniste, mais je n'aime pas entendre dire que nous tirons de l'arrière. Selon moi, nous sommes au même point que la plupart des autres.

**M. Baldwin:** Êtes-vous chauviniste?

**M. Blais:** Oui, j'ai dit chauviniste.

**M. Brown-John:** Permettez-moi de vous proposer le terme couramment en usage. Vous le connaissez peut-être: en français, on l'appelle la science de l'informatique.

**Le coprésident (M. McCleave):** Pourriez-vous épeler ce mot, s'il vous plaît? Nous sommes peut-être légèrement...

**M. Brown-John:** D'accord. En français, on parle d'*informatique*, i-n-f-o-r-m-a-t-i-q-u-e. En anglais, on dit *i-n-f-o-r-m-a-t-i-c-s*. Les termes sont renvoyés de gauche à droite. On m'en a suggéré un autre que j'ai trouvé intéressant, l'*habeas scriptum*.

**Le coprésident (M. McCleave):** Il n'est pas nécessaire d'épeler celui-là.

**M. Brown-John:** Selon un auteur britannique, tout individu a droit à l'*habeas corpus*. La protection idéale de la vie privée, dans l'information, devrait s'appeler l'*habeas scriptum*. Il y a de plus en plus de jargon dans notre langue.

**Le coprésident (M. McCleave):** On pourrait vous présenter un rapport d'une centaine de pages décrivant toute l'histoire de votre vie auquel vous ne comprendriez rien.

**M. Brown-John:** Tenant compte de l'étendue de l'activité de ce comité, permettez-moi de souligner certains points qui justifient une étude approfondie. En vérité, je vais poser une série de questions auxquelles il sera important de répondre. Il est possible que j'en oublie.

Parlons d'abord du rassemblement de l'information: tout projet de loi devrait comprendre des dispositions sur la méthode de rassembler l'information, sur les personnes affectées à cette tâche ainsi que sur l'aspect obligatoire ou volontaire de la collecte de données. À mon avis, l'État peut se permettre d'être aussi tyrannique que l'individu. Quelle est la qualité de l'information recueillie? Est-elle exacte et à jour? Dans certains cas, comme je vous l'ai mentionné, la loi exige un système d'informatique qui fait tomber certaines choses dans l'oubli. Il est évident qu'il doit exister un système quelconque pour que l'individu ou l'agence gouvernementale puisse établir que l'information est précise et exacte.

On doit aussi se questionner sur la pertinence de l'information à recueillir. Sera-t-elle utilisée pour les raisons prévues?

[Texte]

• 2110

Similarly, if information is to be gathered, are assurances to be provided that there are going to be some guarantees against linkages? "Linkages" is sort of like a frightening buzz word because, as I suggested to you, if you can link up all the data held by all the government agencies on a single individual, you have a detailed profile, and to such an extent that in some instances, as somebody has suggested—I cannot recall where—if anybody were in a country that had a *coup d'état* or an instant dictatorship, it would be a marvellous way of picking out who you wanted to send off to the concentration camps. With enough linkages you can tell the blood type and heaven knows what all of individuals.

I mention this because in The Netherlands they have had a national registration system for many, many years, and when the question of protection against linkages by a computer came up in the Dutch legislation, the example that was brought out was the fact that during the war the Germans were able to use the national registration system as a means of identifying undesirables for transportation out of the country. So it is a question of protecting individual information sources and preventing linkages.

The other linkage prevention that I think any government legislation has to take into account would be the prohibition probably on linkages involving private-user purposes; that is, for employment agencies, credit agencies, marketing agencies and heaven knows what all.

I recently had occasion to hear Arnold Steinberg of Steinberg's Stores talk about the advantages of the universal product code system and how it would serve government purposes to no end to have the universal product codes on all the goods handled through Steinberg's Stores because then Steinberg's would be able to provide the government with detailed information on the buying habits and consumption habits of local, individualized neighbourhoods throughout their selling areas. We would presumably require some legislation or some guarantee, assurance to individuals, to citizens, that the information stored is secure.

Now we come to the point that you raised, Mr. Blais. You can build in a security system but it is phenomenally expensive. How can you assure the people and the people who handle the information that the data will not be taken out by—good heavens, who knows? A well trained member of the cleaning staff who may want to get access to a computer. Any number of things can happen. IBM has developed its own security system, for example, to cover its technologists who work with computers. It has had to do this to ensure that they would not release information in an unwarranted manner.

In the United States freedom of information act they have, I think, undertaken a rather innovative idea. It is not uncommon to this type of legislation. Rather than to make, as we would say, the Crown, responsible for the misuse of information, they have made individuals responsible, so that one could not plead that one was acting on behalf of the Crown in the misuse of information.

In the Swedish legislation they go one step further. For example, section 23 of the Swedish act provides that in the event of erroneous information or of a person suffering damage from erroneous information or information

[Interprétation]

En outre, établirions-nous des sauvegardes qui protégeront l'information recueillie contre un système de liaison. L'utilisation d'un tel terme sème la crainte. Il serait inquiétant de penser qu'il est possible de rattacher, l'une à l'autre, toutes les données sur un seul individu, aux mains des agences gouvernementales. Un tel rapprochement fournirait un profil détaillé de la personne au point même que, dans certains cas, il serait possible d'identifier certains coupables. Par exemple, s'il y a eu un coup d'État ou l'établissement d'une dictature dans un pays, on pourrait utiliser ce profil pour déterminer les personnes que l'on veut envoyer aux camps de concentration. A force de relier des éléments d'information entre eux, on pourrait même identifier le type sanguin d'une personne. Dieu seul sait quels autres renseignements on pourrait déduire.

Vous savez qu'en Hollande, depuis bon nombre d'années, ils maintiennent un système national d'enregistrement. Toute la question de protection contre l'association d'éléments d'information sur informatique a été discutée par le parlement de la Hollande. On a donné comme exemple que, durant la guerre, les Allemands ont utilisé le système d'enregistrement national pour identifier les personnes indésirables et les transporter hors du pays. Il s'agit donc de protéger les sources d'information individuelles et d'empêcher le raccordement des données entre elles.

Dans l'adoption de toute loi, le gouvernement doit interdire toute association de données sur informatique destinées à l'utilisateur du secteur privé: par exemple, les agences de placement, les agences de crédit, les agences de vente et quoi encore.

Tout récemment, j'ai entendu Arnold Steinberg, des magasins Steinberg, parler des avantages du système universel de codage des produits. Selon lui, l'utilisation de ce système de codage de tous les produits manipulés par les magasins Steinberg, répondrait aux buts poursuivis par le gouvernement. Un tel système permettrait aux magasins Steinberg de fournir au gouvernement des renseignements détaillés sur les habitudes d'achat et de consommation de la population des quartiers où sont installés leurs magasins. Il faudrait sans doute garantir aux citoyens que l'information recueillie est gardée secrète.

Monsieur Blais, nous touchons le point que vous avez soulevé. Il est possible d'établir un système de sécurité, mais c'est extrêmement dispendieux. Comment s'assurer que l'information recueillie ne sera pas révélée par n'importe qui? Un membre de l'équipe de nettoyage peut même demander accès à l'ordinateur. Un tas d'événements peuvent survenir. La compagnie IBM a développé son propre système de sécurité pour couvrir les techniciens qui travaillent sur les ordinateurs. Elle a dû prendre ces mesures pour garantir que l'information ne soit pas rendue publique d'une façon indésirable.

La Loi sur la liberté de l'information, aux États-Unis, a mis de l'avant une idée très innovatrice. Cela arrive souvent dans ce genre de loi. Plutôt que de rendre l'État responsable du mauvais usage de l'information, ils ont imputé cette responsabilité aux individus. Personne ne peut donc plaider avoir agi au nom de l'État dans le mauvais emploi de l'information.

Les lois de la Suède vont encore plus loin. L'article 23 de la loi de la Suède prévoit que si l'on a recueilli, par informatique, de l'information erronée, si cette information a été mal utilisée et qu'une personne a subi des



[Text]

misused that is stored in a computer, that person would be entitled to compensation for damages suffered from incorrect information. I might mention here in this area that this is one of the key types of difficulty you get into in the area of protection of personal privacy, protection against erroneous information.

The Norwegian personal data system act recognizes that error is possible in any data-gathering system and provides for recourse in the event, again, that information is misused.

The Danish private registers act has a registers board and it settles disputes between individuals and government agencies over the correctness or noncorrectness of information. As I suggested in the paper, if you look at the number of data sets that you need under U.S. Public Law No. 579, the question of how you correct erroneous information becomes an ongoing and continuous battle forever and ever at great expense.

In Mr. Baldwin's bill I think there are references to court or something, which again raises the question of the expense involved in correcting erroneous information.

• 2115

There is a concept which has emerged in terms of this type of data-gathering system and protection of privacy, and that is the concept known as the right to know. I am going to enumerate the four basic principles that have been considered to be essential to the concept of right to know, the individual's right to know that information is being gathered or is gathered on him: first of all, that the right to know means the right to know of the existence of data banks, the purposes of the data banks, the *modus operandi* of the data banks and the kinds of information stored by various governmental data banks. There should be some general right to a printout, perhaps with a fee on request and always in understandable language, not computer-readable language. There should be a right to be informed on request. For example, I mentioned that Section 10 of the Swedish Data Act provides that any Swede has the right to know what information is held about him, free, once every 12 months. Finally, the right to know involves the right to know the actual use of the information. In other words: are the individual citizens to be assured that the information is going to be used for the purposes gathered.

I meant to raise a question with you about this. Obviously this is a more difficult area but there is a thing known as the Canadian Police Information Centre about which very little, I gather, is known. I have a quotation from the Assistant RCMP Commissioner, John Gogos, who said that he would not even supply information on the CIPIC system to MPs. I do not know whether it is true or not but I was rather stunned by that quotation. I gather it is a challenging exercise to try and find out information about CIPIC.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Somebody is putting their foot forward into the water on this one?

**Mr. Blais:** I have received information relating to the CIPIC operation, as you refer to it. I have not sought information on any specific item that is contained within that system, but as to how it operates, I have received some indication from the Attorney General's Office. There is no difficulty in obtaining that information.

[Interpretation]

dommages pour l'une des raisons précitées, elle a droit à un dédommagement. J'aimerais mentionner que la protection contre l'information erronée est une des plus grandes difficultés du domaine de la protection de la vie privée.

La loi sur le système des données personnelles de la Norvège reconnaît la possibilité de commettre des erreurs dans le rassemblement d'éléments d'information. Si l'information est mal utilisée, la personne lésée a droit à certains recours.

La loi sur les registres privés du Danemark prévoit une commission des registres. Celle-ci règle les disputes sur l'exactitude de l'information entre les individus et les agences gouvernementales. Un examen du nombre d'ensemble de données, exigé en vertu de la loi publique n° 579 des États-Unis, explique que la correction de l'information erronée constitue une bataille continuelle et dispendieuse.

Dans son projet de loi, M. Baldwin mentionne la cour. Là encore, de telles démarches pour corriger l'information erronée entraîneront des dépenses.

De toute cette discussion sur un système de rassemblement d'éléments d'information et sur la protection de la vie privée, un concept fondamental émerge: il s'agit du droit de savoir. L'individu a le droit de savoir que l'on recueille de l'information à son sujet. Ce concept fondamental s'appuie sur quatre principes. La personne doit savoir qu'il existe des banques de données; il doit connaître le but de ces banques: leur *modus operandi*; et la sorte d'informations accumulées par les diverses banques de données gouvernementales. Il faudrait prévoir le droit à un imprimé, peut-être avec l'obligation de verser une certaine somme, et dans un langage qui n'est pas compréhensible seulement par un ordinateur. On devrait avoir le droit de recevoir les renseignements sur demande. Par exemple, j'ai mentionné que l'article 10 de la loi suédoise sur les données prévoit que tout citoyen peut obtenir sans frais, une fois tous les 12 mois, un rapport sur les renseignements qu'on détient à son sujet. Ce droit comporte celui de savoir l'usage de ces renseignements. Il faut garantir au citoyen que les informations recueillies dans un certain contexte serviront au but déclaré.

Je voulais vous poser une question à ce sujet. La police canadienne a un centre de renseignements dont on sait très peu. J'ai une citation du commissaire-adjoint de la Gendarmerie royale, John Gogos, selon laquelle il ne serait pas prêt à fournir des renseignements sur ce système, même à des députés. Je ne sais pas si cette citation est exacte, mais elle m'a stupéfié. Je crois qu'il doit être bien difficile que de se renseigner sur ce centre.

**Le coprésident (M. McCleave):** Quelqu'un veut-il risquer à donner une réponse à cette question?

**M. Blais:** J'ai reçu des renseignements concernant ce centre de la police canadienne. Je n'ai pas voulu m'informer sur une question précise faisant partie de ce système, mais sur son fonctionnement, et j'ai pu apprendre du bureau du procureur général qu'il n'y a aucune difficulté à obtenir cette information.

[Texte]

**Mr. Baldwin:** Back to the question, would you answer it?

**Dr. Brown-John:** If somebody else would ask me a question, I perhaps...

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** ... then the decision will be made on that. Okay? Mr. Baldwin.

**Dr. Brown-John:** I am not entirely certain that in setting up any personal privacy protection system that might emerge—maybe I am hoping it will emerge—that there is, with all due respects, a significant role for the courts. I know ultimately one must come to this. If you will bear with me just for a second I will explain.

In looking at the Swedish experience, the American experience and the proposals set forth in the British papers—I hope it is not a cultural bias—because I have in mind something like the British intend to set up. It is a form of regulatory body which, I would go so far as to suggest, regulates information gathering, information use and information transfers through government agencies. Whether this would include private transfers is another matter. In the U.S. you may be familiar with the Goldwater something bill—I have forgotten the second half. It has the frightening number 1984 attached to it. It is a bill relating to protection of private information and it is before the U.S. Congress. I think it is another area. In dealing with the whole question of personal privacy and protection of personal privacy it has to be approached, as Mr. Baldwin does start out to do, in dealing with government first. I think this is where the greatest demand for information is going to come in the future.

I am inclined towards the concept of a regulatory body such as a data-protection board and a data-protection commissioner. I mentioned the German Lander, Hess, with its data-protection commissioner. Most European states have some form of data board or data commissioner. I am inclined to think this is administratively the cheapest thing. I think from the view of U.S. Public Law 579 the costs are astronomical; they are frightening. I think one has to pay some attention to this. Obviously, much of the information we are talking about is perfectly reasonable information-gathering. So, again I am concerned with the costs and, here, I can speak from, I hope, the point of view of somebody with some knowledge about regulatory agencies. Again, I am in the middle of a rather massive study, as a matter of fact, on regulatory agencies in Canada, and I have come to the conclusion that, in most respects, they are useful, extremely useful, entities. I hesitate to mention the AIB, but they can get out of hand now and again. But I think the concept of a regulatory commissioner, or data-protection agency, to permit the gathering of information for public purposes but at the same to permit the public to know the information is being gathered, is the type of objective I would hope, personally, the Committee would aim towards in some form of recommendation or whatever may emerge from this Committee.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you very much. Now we will have questions if you do not mind, ...

• 2120

**Mr. Blais:** I have the usual 10 minutes.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** ... Dr. Brown-John. I guess Mr. Blais, Senator Godfrey, Mr. Baldwin and Senator Lafond. Everybody around here. I will add myself to the list in due course.

[Interprétation]

**M. Baldwin:** Pour en revenir à la question, voulez-vous y répondre?

**M. Brown-John:** Peut-être quelqu'un d'autre voudrait-il me poser une question qui...

**Le coprésident (M. McCleave):** ... la décision sera fondée là-dessus. Cela vous convient, monsieur Baldwin?

**M. Brown-John:** Je ne suis pas tout à fait sûr que l'établissement d'un système éventuel de protection de la vie personnelle impliquerait beaucoup les tribunaux. Je vais vous expliquer ce que je pense.

Compte tenu de l'expérience suédoise et de l'expérience américaine, j'aurais tendance à favoriser les propositions décrites dans les documents britanniques. Il s'agirait d'établir un organisme de réglementation pour le regroupement des renseignements, leur utilisation et leur transfert par les agences gouvernementales. Je ne sais pas s'ils devraient également s'occuper des transferts dans le secteur privé. Vous connaissez peut-être le bill Goldwater, proposé aux États-Unis, sur la diffusion restreinte des renseignements personnels. Le Congrès des États-Unis en est maintenant saisi. En traitant cette question de la protection de la vie privée, il faut d'abord commencer par le gouvernement. Je crois que le gouvernement fera la demande la plus importante de renseignements à l'avenir.

J'aurais tendance à préconiser l'établissement d'un organisme de réglementation comme une commission de protection des données, dirigée par un commissaire. La province allemande de Hess a établi cette fonction de commissaire à la protection des données, et la plupart des États européens ont fait quelque chose d'analogue. Du point de vue de l'administration, ce serait sûrement la mesure la moins coûteuse. Les coûts de la loi américaine 579 sont extrêmement élevés. Je crois qu'il faut tenir compte de cet aspect. Évidemment, la cueillette de renseignements dont nous parlons est tout à fait raisonnable, dans la plupart des cas. Encore une fois, les coûts me préoccupent et je connais quelque chose des organismes de réglementation. Je suis en plein milieu d'une étude importante sur les organismes de réglementation, au Canada, et j'en suis venu à la conclusion que, dans la plupart des cas, il s'agit d'organismes extrêmement utiles. J'hésite à parler de la Commission anti-inflation, mais cela peut quelquefois dépasser les bornes. Cependant, je crois que l'idée d'un commissaire s'occupant des organismes de réglementation ou d'un organisme de protection des données qui permettraient au public d'avoir accès à l'information, tout en lui permettant de savoir qu'on cueille cette information, est le genre d'objectif que, personnellement, j'aimerais que le Comité essaie d'atteindre par le biais des recommandations qu'il fera.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci beaucoup. Si cela ne vous fait rien, nous passerons maintenant...

**M. Blais:** J'ai les dix minutes habituelles.

**Le coprésident (M. McCleave):** ... au professeur Brown-John et, ensuite, à M. Blais, au sénateur Godfrey, à M. Baldwin et au sénateur Lafond. Tout le monde ici. J'ajouterais même mon nom à la liste en temps et lieu.



[Text]

**Mr. Blais:** Mr. Chairman, I note, from Dr. Brown-John's paper, perhaps, as well from his remarks, that basically what he is interested in, is privacy. When he deals with freedom of information he deals basically with an individual's freedom to obtain information relating to his person, for whatever purpose, as well as that particular individual's right to have whatever information is gathered, by anyone, relating to him or any aspect of his being. He wants that information to be dealt with, in strict conformity to the rules that may be established from time to time. Is that correct?

**Dr. Brown-John:** That is essentially correct.

**Mr. Blais:** And that his interest does not lie strictly in the aspect of freedom of information, mainly in the sense of information relating to whatever subject matter that there may come within ordinary human activity. He is nodding "yes". Does that mean that...

**Dr. Brown-John:** No, I am nodding with the former and qualifying the latter.

**Mr. Blais:** I see.

**Dr. Brown-John:** I am interested in the whole question of protection of personal privacy, which is the converse of the freedom of information.

**Mr. Blais:** Well, yes, that is what I want to get down to. I think there is some misconception. When you speak of freedom of information you are dealing with freedom of information as it relates to private individuals, strictly?

**Dr. Brown-John:** Yes.

**Mr. Blais:** Is that so? You are not dealing with freedom of information as it relates to general information that may be held by various public bodies but that does not relate to the person?

**Dr. Brown-John:** I see. No, no, I am not dealing with that.

**Mr. Blais:** You are not dealing with that sort of information?

**Dr. Brown-John:** In other words, I would not want to set up my right to come in and demand to look at, you know, a government document or something of that nature.

**Mr. Blais:** So that, when you state that Canada's position relating to public access to information as being not an enviable record, you are basically looking at our position vis-à-vis information relating to private persons?

**Dr. Brown-John:** Yes.

**Mr. Blais:** And access to that particular information?

**Dr. Brown-John:** And the protection of the privacy associated with that information.

**Mr. Blais:** I would like you perhaps, to elaborate on how you feel that in Canada we do not have the protection of privacy and give us some specific instances of your concern.

**Dr. Brown-John:** Well, let me put it this way: do you have, or do I have, I will deal with my own instance, any knowledge of the information that may be held on me by agencies of the Government of Canada? I do not. Some years ago I gave my fingerprints to the Government of Canada. I was assured my fingerprints would be destroyed when I left employment with the Government of Canada. I have no idea whether they were destroyed.

[Interpretation]

**M. Blais:** Monsieur le président, d'après les documents présentés par M. Brown-John et ce qu'il nous dit, ce qui semble l'intéresser, c'est la vie privée. Lorsqu'il parle de la liberté d'information, cela suppose surtout qu'une personne a droit d'obtenir l'information le concernant, à quelque fin que ce soit, recueillie par qui que ce soit. Il veut que cette information soit traitée strictement et conformément aux règlements qui pourraient être adoptés de temps à autre. Est-ce exact?

**Brown-John:** Essentiellement, oui.

**M. Blais:** Il ne s'intéresse pas strictement à l'aspect liberté d'information, surtout dans le sens d'informations concernant tout sujet qui pourrait entrer dans la sphère de l'activité humaine ordinaire. Il fait oui de la tête. Cela veut-il dire que...

**M. Brown-John:** Non, je suis d'accord avec la première partie, mais j'exprime des réserves quant à la deuxième.

**M. Blais:** Je vois.

**M. Brown-John:** Je m'intéresse à toute la question de la protection de la vie privée personnelle, qui est la réciproque de la liberté d'information.

**M. Blais:** Oui, je voulais justement en revenir à cela. Je crois qu'il y a quelque malentendu. Lorsque vous parlez de liberté d'information, s'agit-il strictement de liberté d'information concernant la personne privée?

**M. Brown-John:** Oui.

**M. Blais:** Vous en êtes sûr? Il ne s'agit pas de liberté d'information concernant des renseignements généraux détenus par différents organismes public mais qui ne concernent pas la personne?

**M. Brown-John:** Je comprends. Non, non, il ne s'agit pas de cela.

**M. Blais:** Il ne s'agit pas de cela?

**M. Brown-John:** En d'autres termes, je ne prétends pas pouvoir entrer ici et exiger qu'on me remette un document du gouvernement ou quelque chose de ce genre.

**M. Blais:** Donc, lorsque vous prétendez que le Canada n'est pas un pays à envier lorsqu'il s'agit de l'accès du public à l'information, il s'agit strictement d'informations concernant la vie privée de la personne?

**M. Brown-John:** Oui.

**M. Blais:** Et l'obtention de ce genre d'information?

**M. Brown-John:** Et le secret qu'on associe à ce genre d'information.

**M. Blais:** Peut-être pourriez-vous préciser votre pensée et nous dire ce que vous voulez entendre lorsque vous dites qu'au Canada, notre vie n'est pas protégée?

**M. Brown-John:** Personnellement, est-ce que je connais tous les renseignements ou toute l'information que peuvent détenir à mon sujet les organismes du gouvernement du Canada? Non. Il y a quelques années, le gouvernement du Canada a pris mes empreintes digitales. On m'a assuré que mes empreintes seraient détruites quand je quitterais le service du gouvernement du Canada. Je ne sais pas si elles l'ont été.

[Texte]

**Mr. Blais:** Have you made enquiries relating to that?

• 2125

**Dr. Brown-John:** Where would I enquire?

**Mr. Blais:** Mr. Chairman, I am not trying to pin anybody down to any set of facts. What I am trying to do is establish whether there are any instances, some examples of situations that lend themselves to criticism so that, in effect, when we deal with this particular problem of privacy we can direct our attention to certain definite areas so that we do not waste our time by dealing with general principles that are very difficult to give effect to.

**Dr. Brown-John:** Yes. Anything I could say would be rhetorical so I simply say: I do not know. I have no idea whether I have privacy; I have no idea where the information that is gathered on me goes; I have no idea who is gathering the information; I have no idea what effect it has had on my personal life.

**Mr. Blais:** Are you more concerned then, with reference to the gathering of information relating to your person or to individual Canadians generally; with that information-gathering process within the public sector than within the private sector?

**Dr. Brown-John:** I think the two have to be disassociated. I am at this stage interested in the public sector.

**Mr. Blais:** Why do you feel that they have to be disassociated?

**Dr. Brown-John:** Well, again I am going back to the type of patterns that have been followed elsewhere in other jurisdictions. Every other jurisdiction that I can identify has simply said; we have private data-gathering agencies; we have public data-gathering agencies. We can have rules for both, ethical codes if you will, but in one case the government can impose its legislation directly on its own people more directly—presumably through its own facility—than it can on the private individuals.

**Mr. Blais:** But do you not feel that in Canada, because we are dealing with transnational or international gathering agencies that, effectively, the private sector—and it is not because I want to absolve the public sector—is more threatening than the public sector? Whatever computer information is being gathered by the public sector is wholly within the jurisdiction of Canadian law, whereas the information that is being gathered by computers in the private sector may well be transferred without the jurisdiction of Canadian law.

**Dr. Brown-John:** Yes, I agree with you. What we are talking about is frightening. I have not used the word “frightening” here because I am trying to deal with this, I hope, without a sort of Lord Heward's new despotism view of things. I do not think you can imagine—or even if you do imagine—it as a great omnipresent threat that is suddenly descending on us and our freedom and our privacy is being sapped out here and there. That can be done. That can be done whether we want it to be done or not. If private information-gathering agencies want to find out about an individual's private life, that can be done with no difficulty. You can monitor telephone calls illegally; you can monitor conversations in a room with one of these microphones that pick up vibrations off windows.

[Interprétation]

**M. Blais:** Vous êtes-vous renseigné à ce sujet?

**M. Brown-John:** Et qui me renseignerait?

**M. Blais:** Monsieur le président, je n'essaie pas d'en venir à des faits précis. J'essaie de savoir, tout simplement, s'il existe bien des cas qui pourraient prêter flanc à ce genre de critique et, à ce moment-là, lorsqu'il est question de ce problème précis de vie privée, nous pourrions faire porter notre attention sur certains domaines bien précis et ne pas perdre notre temps à discuter de principes généraux qui sont très difficiles à cerner en pratique.

**M. Brown-John:** Oui. Je ne puis que vous dire que je ne sais pas. Je ne sais pas si j'ai une vie privée; les renseignements qu'on recueille à mon sujet, je ne sais pas où ils vont; je ne sais pas qui les recueille; je ne sais pas comment on peut se servir de ces renseignements, ensuite, pour me nuire ou m'avantager.

**M. Blais:** Alors, qu'est-ce qui vous préoccupe le plus concernant la cueillette de renseignements: sur vous ou sur les Canadiens en général? Est-ce que c'est le processus de cueillette d'informations au sein du secteur public plutôt qu'au sein du secteur privé?

**M. Brown-John:** Je crois qu'on doit dissocier les deux. C'est le secteur public qui m'intéresse pour le moment.

**M. Blais:** Pourquoi croyez-vous qu'on devrait les dissocier?

**M. Brown-John:** Encore une fois, je me reporte aux modèles adoptés à l'étranger. Ailleurs, on a tout simplement dit qu'il existait des organismes privés de cueillette de données et qu'il en existait d'autres publics. Nous pouvons adopter un code d'éthique pour les deux, mais dans un cas, le gouvernement peut imposer directement sa loi à ses propres fonctionnaires plus directement qu'il ne peut le faire aux particuliers.

**M. Blais:** Pourtant, ne croyez-vous pas qu'au Canada, parce que nous avons affaire à des organismes transnationaux ou internationaux, que le secteur privé, pas que je veuille l'absoudre, est une menace plus grande que le secteur public? Tous les renseignements recueillis par le secteur public le sont en fonction de la loi canadienne, tandis que les renseignements recueillis par les ordinateurs du secteur privé peuvent être transférés en dehors des cadres de la loi canadienne.

**M. Brown-John:** Oui, je suis d'accord. C'est effrayant. Je ne me suis pas encore servi de ce mot parce que je ne veux pas crier «au loup». Je ne veux pas qu'on croit que c'est une épée de Damoclès qui nous pend par dessus la tête et que notre liberté et notre vie privée disparaissent peu à peu. C'est possible. C'est possible, qu'on le veuille ou non. Si les organismes privés de cueillette d'informations veulent se renseigner sur la vie d'un particulier, pas de problème. On peut installer, illégalement, des tables d'écoute; on peut se servir d'un de ces microphones qui transforment les vibrations des fenêtres en paroles.



[Text]

**Mr. Blais:** Not in Canada you can not.

**Dr. Brown-John:** But you can do it illegally. You can do it illegally and you can transfer the data outside the country and it is stored outside the country. The point is, you see, there is a market for private information.

**Mr. Blais:** I quite agree.

**Dr. Brown-John:** A tremendous market for private information, particularly among employment agencies, marketing agencies. Now it is difficult to control that information. If I had my "druthers", so to speak, I would prefer to see a legislation relating to public information protection of privacy, and private.

**Mr. Blais:** Two separate pieces of legislation?

**Dr. Brown-John:** Yes, I think so. This would be my preference. I am not sure you can catch all the fish in the same net.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Blais, if you do not mind, I will come back to you on the second round and then, in the interests of keeping our quorum together and before I turn to Senator Godfrey to—Oh, I even lost the score I had. I think it was New York 3 and Montreal 0, and Philadelphia and Boston are tied 2-all.

Senator Godfrey, followed by Mr. Baldwin and Senator Lafond.

• 2130

**Mr. Baldwin:** Have you leave to disclose that information?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I do not know. I am probably borrowing it for unauthorized uses.

**Senator Godfrey:** I hate to interrupt Mr. Blais as well.

**Mr. Blais:** I do not have any more, Mr. Chairman.

**Senator Godfrey:** I was rather interested when reading your paper that you seem to feel that people—I am talking about other people wanting information—before they are entitled to the information they would have to disclose the purpose for which the information was required, and before you necessarily gave it. This is rather contrary to what Mr. Baldwin's thesis was a few weeks ago when we were discussing Mr. Cooper and the ombudsman. In other words, it was relevant so far as you are concerned, what is the purpose of information before people have to go either to the trouble or to do whatever it is, if you do not mind my little dig, Mr. Baldwin.

**Mr. Baldwin:** I could hardly recognize it.

**Dr. Brown-John:** It is an expensive thing. I have just completed a 13-page questionnaire that was sent out to members of regulatory agencies across Canada. I suppose I should mention federal and provincial regulatory agencies. This questionnaire had a lot of very detailed questions in it concerning things as detailed as their income, their educational background, their family, practically who they were married to, and so on down the line. Obviously it was not a mandatory thing and they could oblige me or not oblige me. I did and have done a great deal to try and ensure that these questionnaires are handled on an anonymous basis. But I think it would be reasonable for somebody to question for what purpose the information is being gathered? Why do you want this information?

[Interpretation]

**M. Blais:** Pas au Canada.

**M. Brown-John:** On peut le faire illégalement. On peut le faire illégalement et transférer les données ainsi obtenues à l'extérieur du pays où quelqu'un se chargera de les emmagasiner. Voyez-vous, il existe un marché pour ce genre de renseignements sur la vie privée.

**M. Blais:** Je suis d'accord.

**M. Brown-John:** Surtout chez les organismes de main-d'œuvre et de mise en marché. C'est difficile de contrôler ce genre de renseignements. Si on me donnait la possibilité de choisir, je préférerais qu'il y ait des lois concernant le secteur public et le secteur privé.

**M. Blais:** Deux lois distinctes?

**M. Brown-John:** Oui, je le crois. C'est ce que je préférerais. Je ne suis pas sûr qu'on puisse prendre tous les poissons avec un filet seulement.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Blais, si cela ne vous fait rien, je vous donnerai la parole au deuxième tour puis, pour que nous soyons assurés d'avoir un quorum et avant de donner la parole au sénateur Godfrey pour... Oh, j'ai même perdu les résultats que j'avais. Je crois que c'était New York 3 et Montréal 0 et que Philadelphie et Boston sont à égalité, 2 à 2.

M. le sénateur Godfrey, suivi de M. Baldwin et du sénateur Lafond.

**M. Baldwin:** Pouvez-vous divulguer cette information?

**Le coprésident (M. McCleave):** Je ne sais pas. Je l'emprunte probablement à des fins non autorisées.

**Le sénateur Godfrey:** Je regrette de devoir également interrompre M. Blais.

**M. Blais:** C'est tout pour moi, monsieur le président.

**Le sénateur Godfrey:** D'après votre document, il semble que vous estimiez qu'avant de recevoir certains renseignements, il faut indiquer pourquoi on les demande. Ceci va plutôt à l'encontre de la thèse de M. Baldwin, il y a quelques semaines, lorsque nous parlions de M. Cooper et de l'ombudsman. Autrement dit, pour vous, il est normal de savoir à quoi servira le renseignement si l'on veut se donner le mal de le chercher.

**M. Baldwin:** J'ai du mal à accepter cela.

**M. Brown-John:** Cela coûte cher. Je viens de terminer un questionnaire de 13 pages, envoyé aux membres d'organismes de réglementation dans l'ensemble du Canada. Peut-être devrais-je préciser qu'il s'agit d'organismes fédéraux et provinciaux. Ce questionnaire comprend énormément de questions de détail sur des sujets comme le revenu, les études, la situation familiale, les époux, etc. Bien sûr, rien d'obligatoire à cela, et les destinataires pouvaient y répondre ou non. J'ai beaucoup fait pour m'assurer que ces questionnaires soient traités de façon anonyme. Mais je pense qu'il serait normal que l'on demande à quelle fin ces renseignements sont recueillis. Pourquoi de tels renseignements?

## [Texte]

I as a social scientist will say I want the information for a variety of reasons relating to studies, and social scientists are constantly at work. This is the origin of this paper, I might say, and I have not entirely clued you in, I am afraid, on what that paper related to.

The Social Science Research Council of Canada held a symposium in March on computers and information and data gathering. I was invited to be a participant in that symposium because I think I was the only social scientist who when canvassed had said okay, we are interested in microdata, that is, disaggregated individually identifiable data from the census. We are interested in it but I want some protection. I want to know that my personal income and whether I have three bathrooms in my house or not—I want to know whether that information is going to be identifiable to me. What protection have I got?

I wrote a letter to the Social Science Research Council in response to it. Their response to me was, how would you like to argue the protection of personal privacy before this array of computer statistical analysts, the whole routine? In accepting that invitation, I might say, I said I hoped I was not being set up as a straw man for all these computer jocks to bash around for a day or two. It turned out I was not, and I felt that the result of that meeting—I would certainly urge the Committee, as a matter of fact, to obtain from the Social Science Research Council in Ottawa the proceedings of that symposium.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Can we make it very clear for the record that this group of social science computer jocks is not that lovable group that you are testifying to now?

**Dr. Brown-John:** No, this is a serious group I am here before now.

I do not know, it is something about the computer. I should say there are two things I have never learned in life. I have never learned how to play bridge and I have never learned how to program computers. I proposed to avoid both of them.

In any case I would urge the Committee perhaps to check with the Social Science Research Council and obtain that, because there were some very positive suggestions in so far as Statistics Canada and the 1981 census are concerned, on the gathering of information and the use of that information. So I only raise this, and this paper was designed for that purpose. I questioned the social scientists. Can you demonstrate to the public why you need to know what their toilet training is all about? Is there a legitimate relationship between the information you are requesting and the purposes you propose to put it to?

In my opinion the social science community, while it is making headway, has not made headway far enough. We have not drawn the correlation. We have not shown the public the extent to which the information could be beneficial. As a consequence, if we cannot, then what right do we have to gather the information? There is tremendous pressure on us. I mentioned Henderson's social indicators report; the whole series of studies that are being conducted by the Economic Council of Canada on social indicators; all come back to the same point. To develop social indicators for better assessment of government programs, we need detailed disaggregated data and the only way we can get that is to go right to individuals and ask them for it. All I am saying is that if society will benefit from that, if we can show that our delivery of health programs and our delivery of senior citizens' programs and all these sort of

## [Interprétation]

Spécialiste des sciences sociales, je répondrais que ces renseignements serviront à certaines études. C'est ainsi qu'est née l'idée de ce document, et je crains de ne pas vous avoir bien précisé de quoi il s'agissait.

Le Conseil de recherche des sciences sociales du Canada a organisé, en mars, un symposium sur les ordinateurs, l'information et la compilation de données. Je fus invité à y participer, car je crois avoir été le seul à accepter en disant que nous nous intéressions aux microdonnées, c'est-à-dire aux données individualisées à partir de recensement. Cela nous intéresse, mais je veux quelque protection. Je veux savoir que mon revenu personnel et le fait que j'ai ou non, chez moi, trois salles de bain, sera utilisé sans que ne soit mentionné mon nom. Quelle protection ai-je?

J'ai écrit au Conseil de recherche des sciences sociales qui m'a répondu qu'il souhaiterait que je discute de cette question de la protection du caractère confidentiel des renseignements fournis devant ce groupe d'analystes de statistiques. Je dirais qu'en acceptant cette invitation, j'espérais ne pas être monté en homme de paille à la merci de ces informaticiens pendant un ou deux jours. Il n'en fut d'ailleurs rien, et je crois que cette réunion fut très intéressante. J'engagerais d'ailleurs le Comité à demander au Conseil de recherche en sciences sociales de lui communiquer le procès-verbal de ce symposium.

**Le coprésident (M. McCleave):** Voudriez-vous bien préciser pour nos archives que ce groupe d'informaticiens dangereux dont vous parliez n'est pas celui devant lequel vous témoignez aujourd'hui?

**M. Brown-John:** Certainement, je suis maintenant devant un groupe sérieux.

Je ne sais, c'est probablement le fait de l'ordinateur. Je crois qu'il y a deux choses que je n'ai pas appréciées dans la vie. Jouer au bridge et programmer un ordinateur. Je me suis donc proposé de les éviter l'une et l'autre.

De toute façon, j'invite le Comité à peut-être vérifier auprès du Conseil de recherche en sciences sociales s'il est possible d'obtenir ce procès-verbal, car certaines suggestions très positives ont été faites en ce qui a trait à Statistique Canada et au recensement de 1981. C'est pourquoi j'ai rédigé ce document. J'ai interrogé les spécialistes en sciences sociales. Je leur ai demandé s'ils pouvaient prouver au public la nécessité de savoir comment il va aux toilettes. Y a-t-il un relation légitime entre l'information recherchée et son utilisation?

A mon avis, les spécialistes en sciences sociales n'ont pas encore assez évolué. On n'a pas pu tirer les corrélations voulues. Le public ne comprend pas véritablement l'intérêt de cette quête d'information. Or, si nous ne pouvons le lui prouver, de quel droit lui demandons-nous de répondre? C'est un problème extrêmement sérieux. J'ai parlé du rapport de M. Henderson sur les indicateurs sociaux; toute la série d'études menées par le Conseil économique du Canada à ce sujet; on en revient toujours au même point. Pour trouver des indicateurs sociaux qui permettent de mieux évaluer les programmes gouvernementaux, il nous faut des renseignements détaillés et individualisés, et la seule façon de les obtenir est de poser les questions aux intéressés eux-mêmes. Si la société doit en profiter, si nous pouvons montrer que nos programmes d'hygiène ou nos programmes destinés aux personnes âgées ainsi que tout ce



[Text]

nonquantifiable things will improve in consequence of it, then, fine. But just give me some assurance that when I give you the most intimate information that you may require about my private life you are not going to blab the stuff all over the country via computers. That is all I am asking.

**Senator Godfrey:** I noticed one sentence. I was going to rush to the dictionary. When you say "need" in this context it means specifically demonstrated societal benefits?

• 2135

**Dr. Brown-John:** That is jargon, Senator.

**Senator Godfrey:** I thought so. Is that in the Oxford Dictionary?

**Dr. Brown-John:** No.

**Senator Godfrey:** I was going to go to the dictionary to see whether it was there because I objected. What do you mean by that?

**Dr. Brown-John:** It is a term for "society".

**Senator Godfrey:** Why would you not use "society"? Why did you not use some word that a simple soul like myself could understand without going to the dictionary?

**Dr. Brown-John:** I do not offer any justification for that. When you are in the business of trying to develop your science, as the political scientists and social scientists are trying to do, you have to do what the doctors and all the rest do, you have to create a jargon to go with it. So we have all sorts of buzz-word types, jargony things. When you are addressing yourself to that audience, you put them in this type of paper. If I were to do public things, as I do, then you change them.

**Senator Godfrey:** I am not quite clear though; what is the distinction between societal or social benefit and social science benefit? Surely, social science benefit is to try to define what the hell is social benefit. So I am not quite clear.

**Dr. Brown-John:** All right, the social benefit obviously is sort of the large, grandiose scale.

**Senator Godfrey:** Yes.

**Dr. Brown-John:** In other words, if I want to know whether—and I mentioned the health care thing—health care programs are getting a rate of return on the investment that we are making in them, then I have some means of measuring, I have to have some means of evaluating those programs. So to do that I ask the social scientist to develop for me a means of assessing whether the delivery of health care or of senior citizens' programs are getting a return.

Because we are dealing in essentially nonquantifiable terms, in other words, how do you quantify social values; how do you quantify improved health? A colleague of mine who worked last summer with National Health and Welfare—he is a specialist in marketing or something—came back sort of exasperated. He said, "What are they talking about? They are talking about optimum level of health care". What is an optimum level of health care? If I were an economist I would ...

[Interpretation]

qui n'est pas quantifiable s'en trouvera amélioré, c'est parfait. Mais pouvez-vous m'assurer que lorsque je vous donne les renseignements les plus intimes que vous me demandez, vous n'allez pas divulguer cela dans tout le pays, grâce à vos ordinateurs. C'est la seule garantie que je demande.

**Le sénateur Godfrey:** a propos d'une de vos phrases, j'allais me précipiter au dictionnaire. Lorsque vous dites «il nous faut» dans ce contexte cela signifie un avantage bien précis pour la société.

**M. Brown-John:** C'est du jargon, sénateur.

**Le sénateur Godfrey:** C'est bien ce que je pensais. Est-ce le dictionnaire Oxford?

**M. Brown-John:** Non.

**Le sénateur Godfrey:** Je voulais justement vérifier au dictionnaire car je n'étais pas d'accord. Que voulez-vous dire par cela?

**M. Brown-John:** C'est à la place de «société».

**Le sénateur Godfrey:** Pourquoi alors ne pas dire «société»? Pourquoi n'avez-vous pas utilisé un terme que le commun des mortels peut comprendre sans consulter le dictionnaire?

**M. Brown-John:** Je ne peux le justifier. Lorsque l'on essaie de faire avancer une science, comme dans le cas des sciences politiques ou des sciences sociales, il faut faire comme les médecins et tous les autres, se constituer un jargon. Nous avons donc des tas de termes qui appartiennent à ce jargon. Tout dépend à qui l'on s'adresse. Pour le public, il faut changer sa terminologie.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne comprends pourtant pas très bien; quelle distinction faites-vous entre avantage social et avantage pour les sciences sociales? Il est certain que pour les sciences sociales il s'agit d'essayer de définir ce qui est un avantage social. Pouvez-vous m'expliquer.

**M. Brown-John:** D'accord, il est certain que l'avantage social se situe à l'échelle plus vaste.

**Le sénateur Godfrey:** Oui.

**M. Brown-John:** Autrement dit, si je veux savoir—et j'ai parlé des soins médicaux—si donc je veux savoir si les investissements faits dans les programmes de soins médicaux sont rentables, il me faut pouvoir mesurer, évaluer ces programmes. Pour cela, je demande aux sciences sociales de me trouver un moyen d'évaluation qui me permette de déterminer si les programmes de soins médicaux ou d'assistance aux personnes âgées sont rentables.

Puisqu'il s'agit d'éléments pratiquement non quantifiables, car comment quantifier des valeurs sociales? Comment quantifier l'amélioration de la santé? Un de mes collègues qui, l'été dernier, a travaillé au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social et qui est spécialiste en commercialisation ou autre, est revenu assez exaspéré en se demandant ce dont on parlait là-bas quand on s'interrogeait sur le niveau optimal de soins médicaux. Qu'entend-on par soin optimal? Si j'étais économiste je ...

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** We will all live to be 120.

**Dr. Brown-John:** But you see, this is the extent that you could quantify or at least hypothesize quantification by use of data, information, then presumably you could produce better or more efficient ways of measuring the efficiency of government money spent on programs. That is what all the social indicators thing is all about. For example, the classic case we grapple with every day in Windsor is education. How do you measure the value return on a dollar spent on an education system? We have no way. We talk about it in terms of numbers of teachers with degrees, or student-teacher ratio or number of students who graduate; but that does not tell us anything about the quality of education.

So if society wants to benefit in terms of the dollars spent on education, the social scientists, as they would say, would have to develop indicators, means of measuring efficiency of dollars spent on it. It is a very complex area and obviously, I would think in 100 years, the social scientists might be a little more precise but they are from it right now.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Senator Godfrey, if I may ask you to use your supplementary questions on the second round, we will have Mr. Baldwin and Senator Lafond. Before that, it is still Philadelphia and Boston 2-all but New York is ahead of Montreal 4-nothing. Mr. Baldwin.

**Mr. Baldwin:** Mr. Chairman, the question which M. Blais raised, I think, is a very good question as to what information is on file about us. That eminent marriage counsellor, Mr. Bryce Mackasey, last night I think referred to the fact that we live in a society of half free enterprise and half public welfare, and I think I agree with him. I may be questioning half and half. Obviously in any such society are we not agreed, Dr. Brown-John, that there is going to be an awful lot of information on file about people, about you and me and Mr. Chairman and Senator Godfrey—and even Mr. Blais is probably on file. I do not know about the Senator but I am sure he is there somewhere. Do you not agree that there is, on the social-welfare side of it to start with, a great deal of information on file?

**Dr. Brown-John:** Oh, indeed.

• 2140

**Mr. Baldwin:** And from the very beginning, from the time we applied for family allowances for our children, the time I enlisted in the army, and the time I applied for soldier grants, all the information is available. Forms I have filled out and forms countless millions of people have filled out are on file somewhere within some federal government department or agency. And it is capable of being transmitted, subject to laws forbidding it. It is capable of being transmitted to other agencies or to other departments; it is capable of being stored in computers.

We had a situation not so long ago—I hope I may be allowed to say this—where even income tax information was probably used in the case of Mr. Buchanan. This was subject to very scathing rebuke by the Chief Justice of Canada concerning the use of that information which had been gathered improperly from his income tax statement. So it is not unknown that information, which is on file in large quantities about all of us, is capable of being and is, in fact, in some cases being transmitted to other agencies and can be stored in computers and can be made available in that way.

[Interprétation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Nous vivrons tous jusqu'à 120 ans.

**M. Brown-John:** Mais vous voyez, la seule façon de quantifier ou, au moins, de tenter de quantifier est d'avoir recours à des données, à des informations; peut-être cela permettrait-il de trouver de meilleurs moyens pour mesurer l'efficacité des dépenses gouvernementales. C'est toute l'histoire des indicateurs sociaux. Par exemple, le cas classique, à Windsor, est l'éducation. Comment mesurer en dollars la rentabilité de nos investissements dans le système d'éducation? C'est impossible. On parle du nombre de professeurs diplômés, de la proportion étudiants-professeurs ou du nombre d'étudiants en année de diplôme; mais cela ne nous dit rien sur la qualité des études.

Aussi, si la société veut bénéficier des dollars investis dans l'éducation, les chercheurs sociaux devront définir des indicateurs, des moyens de mesure. C'est un domaine très complexe, et je pense qu'il est évident que, dans 100 ans, les chercheurs sociaux pourront être plus précis; mais, jusqu'ici, ils en sont bien loin.

**Le coprésident (M. McCleave):** Sénateur Godfrey, puis-je vous demander de réserver vos autres questions pour le deuxième tour, car je dois céder la parole à M. Baldwin et au sénateur Lafond. Avant cela, je vous signale que Philadelphie et Boston en sont toujours à 2 chacun, mais que New-York bat Montréal 4 à 0. Monsieur Baldwin.

**M. Baldwin:** Monsieur le président, je crois que M. Blais a soulevé une question très intéressante sur les renseignements répertoriés à notre sujet. L'éminent conseiller matrimonial, M. Bryce Mackasey, disais, je crois, hier soir, que nous vivions dans une société d'entreprises à moitié libres et de bien-être à moitié social. Je suis assez d'accord avec lui sinon pour la répartition exacte moitié-moitié. Bien sûr, dans une telle société, ne pensez-vous pas monsieur Brown-John, qu'il y a probablement énormément de renseignements fichés sur tout le monde, vous comme moi, monsieur le président comme le sénateur Godfrey, et même M. Blais? Je suis sûr que le sénateur se trouve quelque part. Ne convenez-vous pas que, ne serait-ce que pour le bien-être social, énormément de renseignements sont déjà fichés?

**M. Brown-John:** Oh, certainement.

**M. Baldwin:** Et ceux-ci, dès le début, dès que nous demandons des allocations familiales pour nos enfants, que nous entrons dans l'armée, que nous demandons des subventions. Les formulaires que j'ai dû remplir, comme d'innombrables millions de personnes, sont fichés quelque part au sein d'un ministère ou organisme du gouvernement fédéral. Et ces renseignements peuvent être transmis à moins que certaines lois ne l'empêche. Ils peuvent être transmis à d'autres organismes ou à d'autres ministères; ils peuvent être enregistrés sur ordinateur.

Il n'y a pas tellement longtemps, nous avons eu un exemple—que j'espère vous m'autoriserez à citer—où même les données d'impôt sur le revenu ont probablement servi dans le cas de M. Buchanan. Ceci fit l'objet de remarques très acerbes du juge en chef du Canada quant à l'utilisation de renseignements pris à mauvais escient dans sa déclaration d'impôt. Il est donc bien connu que les renseignements fichés en grands nombres sur nous tous peuvent être, et sont en fait, dans certains cas, transmis à d'autres organismes et peuvent être versés en ordinateur et retrouvés si nécessaire.



[Text]

Okay, having established that, this will lay the foundation some time for the consideration of what we should do, if anything, about it.

We now come to the question of the private and the public sector. I have considered this for some time and this is really a jurisdictional question, is it not, if the federal government were to use the criminal law or maybe the trade and commerce section—I am not sure—there is a certain opportunity for the federal government to move in areas even apart from information which is stored. As the federal government, it might be able to act. You may not want to answer this without consideration, but there may be some problem in the federal government's—unless it uses the criminal law—moving in and attempting to regulate private agencies. Not that I am against it; I am looking at the jurisdictional problem. Is there a problem, do you think?

**Dr. Brown-John:** I think we have already endeavoured to do that in the jurisdictions in Canada in credit-reporting legislation. The only problem is, as you are probably aware—I mentioned this a while ago—we can create a law which says that every individual has the right to go down to the credit bureau and ask to see what they have on their records.

**Mr. Baldwin:** Provincially?

**Dr. Brown-John:** In Ontario, yes. I should know how many other provinces but I cannot think of it off-hand.

That is within the realm of reason. However, I have used—or it has been used in my presence—portable computer terminals. I have in this file, for example, a series of Dun and Bradstreet ratings on an individual. They give me a fairly comprehensive picture of that individual's financial transactions over a number of years. I even have in this file information relating to telephone calls this person made—not monitored but rather the tolls; where the calls were made to.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** That is from Dun and Bradstreet?

**Dr. Brown-John:** No, that is from another source, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes. Well I had the initial picture that the report you had was from Dun and Bradstreet, but it was a compilation of information from various sources.

**Dr. Brown-John:** Yes. The material I have here, of course, is from Dun and Bradstreet. That is a respectable source of information on credit transactions, whether you are reliable and all this sort of thing. That is precisely gathered information and that is available to subscribers. If you are in Ontario and if you want to see what is held on you, you can go down and have a look at it and you can obtain that information.

However, what we do not know, via the use of a portable terminal, is how much other information may be stored elsewhere. It may not relate to credit, of course, but there is no reason, absolutely no reason why, if I were a serious credit company, I might just be inclined to store information in Dallas, Texas. And when we had a credit problem or credit application, I can say I have the file here but just a minute. I will dial the Zenith 800 number and the code number, punch into the computer system in Dallas and pull whatever information is there. And that information

[Interpretation]

Ceci dit, peut-être pourrions-nous un jour nous interroger sur ce qu'il y aurait à faire à ce sujet.

Passons maintenant à la question du secteur privé et du secteur public. Je réfléchis à cela depuis quelque temps et je crois qu'il s'agit vraiment là d'un problème de juridiction. En effet, si le gouvernement fédéral veut utiliser le Code criminel ou, peut-être, l'article sur le commerce—je ne sais—il lui est possible d'obtenir certains renseignements sans même que ceux-ci ne soient enregistrés. Sa qualité de gouvernement fédéral l'y autoriserait. Peut-être ne voulez-vous pas répondre à cette question sans y réfléchir, mais le gouvernement fédéral risque de se heurter à certains problèmes si, sans se fonder sur le droit criminel, il essaie de régir des organismes privés. Je ne dis pas que je suis contre, mais n'y a-t-il pas là, à votre avis, un problème de juridiction?

**M. Brown-John:** Je crois que nous avons déjà essayé, au Canada, de régler ce problème de juridiction dans la législation relative au crédit. Il reste un problème, comme vous le savez probablement—j'en ai parlé il y a un instant—quand nous pouvons arrêter une loi selon laquelle tout individu peut aller demander au bureau de crédit de consulter ses registres.

**M. Baldwin:** Provinciale?

**M. Brown-John:** Oui, en Ontario. Je devrais pouvoir vous dire dans combien d'autres provinces c'est le cas, mais j'oublie.

Cela serait possible. Toutefois, j'ai utilisé—ou plutôt, on a utilisé en ma présence—des terminaux informatiques non fixes. J'ai, par exemple, dans ce dossier, une série de renseignements que détiennent Dun et Bradstreet sur un individu. Cela me donne une image assez complète des transactions financières de cet individu depuis quelques années. J'ai même des renseignements sur ses appels téléphoniques—sans qu'il y ait eu de tables d'écoute, mais en enregistrant à qui s'adressaient ces appels.

**Le coprésident (sénateur McCleave):** Vous tenez cela de Don et Bradstreet?

**M. Brown-John:** Non, d'une autre source, monsieur le président.

**Le coprésident (M. McCleave):** Ah bon! Je croyais que le rapport vous venait de Don et Bradstreet, mais il semble qu'il s'agisse plutôt d'un ensemble de renseignements obtenus à diverses sources.

**M. Brown-John:** Oui. Ce que j'ai ici, bien sûr, vient de Don et Bradstreet. C'est une source de renseignements respectable sur les transactions financières et sur la situation financière d'une personne. Ces renseignements sont très précis et peuvent être communiqués aux abonnés. Si vous êtes en Ontario et voulez voir ce que l'on a sur vous, vous pouvez aller demander ces renseignements.

Par contre, ce genre de terminal ne nous permet pas de savoir combien d'autres renseignements peuvent être fichés autre part. Peut-être que cela n'a rien à voir avec le crédit, bien sûr, mais il n'y a absolument aucune raison pour que, si ma société de crédit est sérieuse, je veuille enregistrer les renseignements à Dallas, au Texas. Et, lorsque nous avons un problème de crédit ou une demande de crédit, je peux dire que j'ai le dossier sur place, mais je composerai le numéro Zenith 800 et le numéro de code qui me mettra en contact avec le réseau informatique de

[Texte]

may be correct, it may be incorrect, it may be based on heresay.

• 2145

There are number of instances cited where people were given high credit ratings. One classic case was where a fellow was given a high credit rating for having paid a \$5,000 loan back in 1963 or something and he had not even emigrated from the United States in 1963. He was still living in Britain at the time. But, nevertheless, it was simply incorrect information. Obviously somebody else who had paid the loan back but was not getting credit for it.

So we have no way of checking these things. To be quite honest with you, I am not so sure we can do a great deal beyond reciprocal arrangements. Mr. Blais has said he would like to see it in one package. We can make the Crown employees liable. In your draft bill there is a definition of who would be liable. I was going to say that there was no mention of Crown employees or Crown corporations, for example, whether we would include Crown corporations or not. But we have a chance to make Crown employees liable for the misuse or abuse of data. I am not saying they are going to do it. We know they probably will not. You mentioned one case in the income tax thing but that is only one out of millions and millions and millions of cases where our information has been protected.

Statistics Canada, and I give them a lot of credit, has been remarkable in protecting the information that they have gathered. Of course, it is in aggregate form. You could not identify your return other than being from the area within which you live. I might be able to pick you out within some statistical probability. But on the whole they do a remarkable job of protecting it.

I think what I am saying though is that the pressure is on and the pressure will continue to be on. Futurologists, to use the current term, are looking increasingly at the encroachment of the state on the individual.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Senator Lafond, I am going to recognize you next.

**Senator Lafond:** I have a question to ask, Mr. Chairman. I do not want to be left waiting on the street corner.

**Mr. Baldwin:** You will probably have to answer some then.

**Dr. Brown-John:** So I think we should look to control of public information first because I think that is the most readily controllable. I do not mean there is a great conspiracy here. I think all I am asking for and all that any Canadians ask for is the right to know what information is being gathered and for what purpose. They have a right to see something of it.

The private sector is more difficult. There are two difficult things really: how do you prevent linkages between the private sector data gathering agencies and the public sector? We already have some modest examples. The Ontario Ministry of Transport, for example, does already sell the list of people who have licence plates in Ontario for a mailing list purpose. That is available if you want to buy it.

[Interprétation]

Dallas, lequel me transmettra les renseignements qu'il contient. Ceux-ci peuvent être exacts ou inexacts et, même, fondés sur des rumeurs.

On a cité bien des cas de personnes ayant reçu une très bonne notation pour le crédit. Un cas classique, celui du type qui avait remboursé un emprunt de \$5,000, en 1963, sans même avoir quitté les États-Unis, cette année-là. Or, il vivait encore en Grande-Bretagne, à l'époque. Nos renseignements étaient donc tout simplement inexacts. C'est évidemment quelqu'un d'autre qui avait remboursé l'emprunt, mais sans que cela lui fut attribué.

Nous n'avons donc aucun moyen de vérifier ce genre de choses. Honnêtement, je ne suis pas sûr que nous puissions faire beaucoup plus que des arrangements réciproques. M. Blais a dit qu'il aimerait que tout soit regroupé. On peut rendre responsables les employés de la Couronne. Dans votre ébauche de projet de loi, vous tentez de définir qui serait responsable. J'allais dire qu'il n'était pas question d'employés de la Couronne, ni de sociétés de la Couronne, par exemple, qu'on ne savait pas si on inclurait ou non les sociétés de la Couronne. Mais nous pouvons, en effet, rendre les employés de la Couronne responsables de l'utilisation à tort ou abusive des renseignements. Je ne les accuse pas par là. Je sais qu'ils n'en feront probablement rien. Vous avez parlé d'un cas, à propos de l'impôt sur le revenu, mais c'est une exception à des millions et des millions de cas où les renseignements ont, au contraire, été tenus confidentiels.

Statistique Canada, et je félicite cet organisme, a remarquablement bien protégé les renseignements réunis. Bien sûr, c'est sous forme globale. Il serait difficile d'identifier votre déclaration, sinon par la région dans laquelle vous vivez. Peut-être pourrais-je vous retrouver en ayant recours aux probabilités statistiques. Mais, dans l'ensemble, c'est très bien protégé.

Toutefois, ce que je veux dire, c'est que la pression existe et continuera de s'exercer. Les futurologues, comme on les appelle aujourd'hui, étudient de plus en plus la main mise de l'État sur l'individu.

**Le coprésident (M. McCleave):** C'est à vous ensuite, sénateur Lafond.

**Le sénateur Lafond:** Je voudrais, en effet, poser une question, monsieur le président, et je préférerais ne pas attendre au coin de la rue.

**M. Baldwin:** Oui, on vous en poserait alors.

**M. Brown-John:** Je pense donc qu'il nous faudrait d'abord envisager le contrôle des informations publiques, car c'est le plus facile. Je ne veux pas dire qu'il y ait là beaucoup de conspiration. Je crois que tout ce que souhaitent les Canadiens, c'est de savoir ce qui est fiché et à quelle fin. Ils ont le droit d'en attendre des résultats.

Pour le secteur privé, c'est plus difficile. Il y a, en effet, deux problèmes: comment empêcher certaines communications entre les organismes collecteurs de données du secteur privé et le secteur public? Nous avons déjà quelques exemples mineurs. Le ministère des Transports ontarien vend déjà la liste des personnes détentrices de plaques d'immatriculation ontariennes.



[Text]

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Even in New York State?

**Dr. Brown-John:** I do not know about New York State, but I know in Ontario you can certainly buy lists of people. How do you protect this from the linkages between the public and private sectors? How do you prevent the transboundary transfer of information?

**Mr. Baldwin:** Of course you could do that if it were going from the federal to the private sector and from the private sector to the federal. You could prohibit that.

**Dr. Brown-John:** Yes.

**Mr. Baldwin:** I am going to ask one more question, Mr. Chairman. First, I say in defence of my bill, I plead guilty because of extenuating circumstances. I first started drafting it eight years ago when many of the problems which have arisen were not apparent at that time.

I take it, and you can correct me if I am wrong, that you do feel some kind of legislation is required to deal with this problem of privacy on its own as well as with regard to the question of a data system. And I take it you would not, in a sense, be averse to that.

**Dr. Brown-John:** Yes.

**Mr. Baldwin:** Now, the only other question then is: we are goofing ourselves; I think the committee is...

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I think, Mr. Baldwin, I know it is only one other question, but I think I am going to put you down at the end of the second round, if you do not mind.

**Mr. Baldwin:** Okay.

• 2150

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** I happen to be a very civilized Chairman. The scores now are Philadelphia 3, Boston 2. The other game is as reported before: New York 4, Montreal 0.

Mr. Blais, followed by Senator Godfrey and Mr. Baldwin.

**Mr. Blais:** I only have one comment to make, and that is with reference to what Mr. Baldwin has said on the question—which was not answered, by the way, by Professor Brown-John—relating to jurisdiction. Mr. Baldwin seems to have indicated some question in his mind as to whether we have the jurisdiction to deal with this problem. My view, for what it is worth—and it is offered without any fee being requested—is that effectively, as far as the public sector is concerned, we have every right to pass legislation.

With reference to the private sector, I might indicate that our claim to jurisdiction would reside in the fact that there is a transboundary exchange of information, and as such can only be dealt with effectively by international treaty. That would give us jurisdiction over such private sector or companies within the private sector which deal with information that might be transferred to the United States or some other jurisdiction. So I do not think there is any difficulty on that.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Mr. Blais, if it is bounced across provincial boundaries, would that not then bring us into the picture as well? That is, if it went from Ontario to Quebec or Ontario to Manitoba?

[Interpretation]

**Le coprésident (M. McCleave):** Même dans l'État de New York?

**M. Brown-John:** Je ne sais pas, mais je sais qu'en Ontario, vous pouvez certainement acheter ces listes. Comment peut-on empêcher des communications entre les secteurs public et privé?

**M. Baldwin:** Bien sûr, on pourrait le faire si c'était entre le fédéral et le secteur privé ou inversement. On pourrait l'interdire.

**M. Brown-John:** En effet.

**M. Baldwin:** Je voudrais encore poser une question, monsieur le président. Tout d'abord, en défendant mon projet de loi, je plaide coupable pour circonstances exténuantes. Lorsque j'en ai commencé l'ébauche, il y a huit ans, bien des problèmes n'étaient pas encore visibles.

Je suppose, et vous me corrigerez si je me trompe, que vous êtes bien d'avis qu'un texte législatif s'impose à ce sujet et au sujet de l'informatique. Je n'ai pas l'impression que vous vous y opposeriez.

**M. Brown-John:** En effet.

**M. Baldwin:** L'autre point est qu'à mon avis, le Comité perd son temps.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Baldwin, je sais que c'est votre dernière question, mais je pense que si vous n'y voyez pas d'inconvénient, je vous rendrai la parole à la fin du second tour.

**M. Baldwin:** D'accord.

**Le coprésident (M. McCleave):** Il se trouve que vous avez un président très poli. Le score est maintenant Philadelphie 3, Boston 2. New York 4, Montréal 0.

M. Blais, puis le sénateur Godfrey et M. Baldwin.

**M. Blais:** Je ne voudrais faire qu'une observation à propos de ce que disait M. Baldwin quant au problème de juridiction. D'ailleurs, le professeur Brown-John ne lui a pas répondu. M. Baldwin semblait douter que notre mandat nous autorise à traiter de ce problème. A mon avis, pour ce que cela vaut, et je vous l'offre à titre gracieux, pour ce qui est du secteur public, nous avons tout à fait le droit de légiférer.

Pour le secteur privé, je penserais qu'étant donné que les informations traversent les frontières, la seule façon d'agir efficacement sera d'avoir recours à un traité international. Cela nous donnerait autorité, sur le secteur privé ou sur certaines sociétés privées, détentrices d'informations, de les transmettre aux États-Unis ou ailleurs. Je ne pense donc pas que cela pose de problème.

**Le coprésident (M. McCleave):** Monsieur Blais, s'il s'agit de frontières provinciales, ne pourrait-on pas également intervenir? Par exemple, si les informations passaient de l'Ontario au Québec ou au Manitoba?

[Texte]

**Mr. Blais:** Yes. That is another aspect, of course, which gives the federal government jurisdiction over the exchanges. We are dealing primarily with computer systems that know no boundaries, which make them even more dangerous in the terms that have been used by Professor Brown-John.

I do not think there is any difficulty in our dealing with that particular topic. Those are my comments.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you, Mr. Blais.

Senator Godfrey.

**Senator Godfrey:** One aspect of that worries me a bit. We are talking about information on file about people. However, I worry about not what factual information they have about me but the opinions that are expressed about me. How do you handle that? How do you prove that opinions are erroneous? The most damaging things in the world can be on file about you. There can be nothing factual at all—gossip or opinions of your neighbour that you drink too much or you do this or that, which are opinions.

**Dr. Brown-John:** In the private sector, of course, they can have very profound consequences. Again, I come back to the employment agencies, where many people are refused positions because of information gathered via neighbours.

I am reminded that in this same context, speaking of opinions, you may recall the controversy that arose here a couple of years ago after the Canadian Ambassador in Chile, for example, sent home some opinions in a letter, which letter was illegally released, and the controversy that started. That is a fairly routine thing, of course, thank goodness...

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Some of them do it over mikes from Government House.

**Dr. Brown-John:** Yes; this is precisely the sort of thing. You say, there is a microphone that accidentally was left on and it picked up a man expressing opinions. I think his opinions, his private opinions, are presumably to be respected.

This type of thing does occur. It can be very damaging to people. If, for example, one were to go through, I suspect, the External Affairs current files and pull out all the private opinions on all the foreign ministers and presidents of various countries around the world, we would not have diplomatic relations with anybody. Just casting back to the number of private individual opinions: the man is a heavy drinker, he is also a heavy talker—and he is a foreign minister. It certainly does occur.

In the public sector I do not think... Let me put it this way, Senator. I think there is an important point here that Mr. Baldwin has raised on public information; the private thing too. I think the Canadian public are prepared to tolerate government gathering information quite extensively. I suggest that in this paper indirectly. I think the Canadian public will tolerate it. I think they would like to know why the information has got to be gathered. Where the line is going to be drawn, of course, is the private information-gathering agencies because we do not know to what uses they are going to put the information. This is why I would argue for the two kinds of legislation. I think Mr. Blais's point about that... I did not raise the federal-provincial thing; the constitutional issue I think is a very valid point. There is going to be a lot of screaming if the

[Interprétation]

**M. Blais:** Si. C'est un autre aspect de la question qui donne au gouvernement fédéral le pouvoir de réglementer ces échanges. Il s'agit essentiellement de réseaux informatiques qui font fi des frontières et qui sont donc très dangereux, comme l'a dit le professeur Brown-John.

Je ne pense donc pas qu'il nous soit interdit de traiter de ce sujet.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci, monsieur Blais.

Sénateur Godfrey.

**Le sénateur Godfrey:** Il y a un point qui m'inquiète un peu. Nous parlons des renseignements fichés sur les personnes. Or, ce qui m'inquiète, ce ne sont pas les renseignements factuels qu'ils ont sur moi, mais les opinions exprimées à mon égard. Que fait-on dans ce cas? Comment prouver que ces opinions sont injustifiées? Des renseignements très préjudiciables peuvent être fichés sur votre compte. Il peut s'agir de commérages ou de ragots de vos voisins, qui estiment que vous buvez trop ou que sais-je, et il n'y a aucun renseignement factuel à ce sujet.

**M. Brown-John:** Dans le secteur privé, bien sûr, cela peut avoir des conséquences très profondes. Je reviens aux agences d'emploi, où l'on refuse des postes à bien des gens à cause des renseignements fournis par les voisins.

A ce propos, et dans le même contexte, vous vous rappelez peut-être la controverse que nous avons eue, ici, il y a environ deux ans, lorsqu'une lettre de l'ambassadeur du Canada au Chili a été illégalement ouverte alors qu'elle contenait certains avis personnels. C'est, bien sûr, quelque chose d'assez commun et Dieu merci...

**Le coprésident (M. McCleave):** On a également recours aux micros depuis la résidence du gouverneur général.

**M. Brown-John:** En effet; c'est exactement ce genre de choses. On dit qu'un micro a été accidentellement laissé dans une salle, où quelqu'un a justement donné son avis. On devrait pourtant supposer qu'un avis personnel doit être tenu confidentiel.

Ce genre de choses arrive, cela peut être très dommageable. Si, par exemple, on voulait examiner les dossiers actuels des Affaires extérieures et examiner les diverses opinions émises au sujet de tous les ministres étrangers et de tous les présidents des divers pays du monde, nous n'aurions plus jamais de relations diplomatiques avec quiconque. Pour revenir aux opinions sur des particuliers: par exemple, c'est un gros buveur, il parle beaucoup et c'est un ministre étranger. Cela arrive certainement.

Dans le secteur public, je ne pense pas... Permettez-moi de préciser, sénateur. Je crois que M. Baldwin a soulevé là un point très important quant aux informations publiques; le côté privé est également important. Je crois que le public canadien tolérerait que, dans une large mesure, le gouvernement recueille pas mal de renseignements. C'est ce que je dis dans mon document, de façon un peu indirecte. Je crois que le public le tolérerait. Mais je pense qu'il aimerait savoir pourquoi on recueille ces renseignements. Bien sûr, il faut faire une distinction avec les organismes collecteurs de renseignements du secteur privé, car nous ne savons pas à quoi vont servir ces renseignements. C'est pourquoi je serais en faveur de ces deux types de loi. Je crois que ce que disait M. Blais à ce sujet... Je n'ai pas parlé de l'élément fédéral-provincial, mais le problème constitu-



[Text]

federal government decides that because you can transmit via telephone or laser beams or telecommunications all this data, that therefore it is within federal jurisdiction. One goes back to the old radio convention cases or something for justification for that. But the CRTC, as you know, is up to its eyeballs just in cable TV, which is basically the same type of principle—transmission.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Thank you, Senator Godfrey. Mr. Baldwin.

• 2155

**Mr. Baldwin:** You saw Mr. Blais' gun but, despite the point he made, the fact is that the provincial legislatures have entered this field and have legislated. They have legislated on the basis of regulation and licensing and so on. So you cannot make any simple statement that the federal government has complete jurisdiction. I would agree—would you not agree with me?—that you can separate once it becomes a question of transmitting the information so that it enters the pipeline of interprovincial or international transmission; then, of course, the federal jurisdiction is plain. But it is quite obvious, is it not, that the provincial legislatures, without challenge by the federal government, appear to have enacted legislation dealing with the private sector so far as regulation and licensing and so on are concerned?

**Dr. Brown-John:** Yes, yes.

**Mr. Baldwin:** The only other question which I would have asked you before when I was interrupted by the Chairman so he could give us the facts about the hockey game, was—as you know, my bill, Bill C-225, deals with the question of freedom of information, and we are groping in this—do you think that bill, a bill of that kind which maybe the government will bring in sometime or we may recommend to the government to bring in, should include provisions as to privacy, or should there be separate legislation? Now, I am of no mind on it. We have terms of reference which will let us cover the whole thing. What is your opinion on it?

**Dr. Brown-John:** I think it would be possible—in fact, entirely possible—to develop one omnibus piece of legislation which would cover the subject. Again, I would suggest, I think you are in a marvellous position, quite frankly, to look at the experience of other jurisdictions...

**Mr. Baldwin:** Yes.

**Dr. Brown-John:** ... because there is a lot of experience available. I have mentioned, if you have a translation bureau here in Ottawa, you can get the four reports from the Hessian Commissioner who has gone into all the detail, the administration, of this type of thing. It is a marvellous store of information.

There is a book—I cannot recall the title, I have not seen it—but there is a book on the subject of data protection systems in Europe. I think it has just been published by Elsevier Company in Holland. I have seen it in a catalogue, but that is it. I think that may serve as a basis, too, for looking at this type of thing.

I think you are in a marvellous position to take experiences all over the place. But what I am suggesting is, I am very dubious—if I have one point to make, I suppose this is a sort of concluding point—about running into the American example...

[Interpretation]

tionnel... Je crois que c'est intéressant. Si le gouvernement fédéral en décide ainsi, cela va faire beaucoup de bruit, car tous ces renseignements peuvent être transmis par téléphone, rayons lasers ou autres moyens de télécommunication. Si on veut le justifier, il suffit de revenir au vieux cas de convention à propos de la radio. Mais comme vous le savez, le CRTC a déjà bien du mal avec la télédistribution, qui repose essentiellement sur le même principe.

**Le coprésident (M. McCleave):** Merci, sénateur Godfrey. Monsieur Baldwin.

**M. Baldwin:** Vous avez écouté M. Blais, mais cela n'empêche que les autorités provinciales ont déjà pénétré ce domaine et légiféré à ce sujet. Elles ont émis des règlements, des permis, etc. On ne peut donc pas déclarer simplement que le gouvernement fédéral a toute autorité en la matière. Bien sûr, quand il s'agit de transmettre les renseignements entre les provinces ou les pays, je conviens que l'on peut distinguer, et que le fédéral peut alors avoir toute autorité. Mais n'est-il pas évident que les gouvernements provinciaux, sans que le gouvernement fédéral ne s'y soit opposé, ont adopté des lois concernant le secteur privé puisqu'ils ont émis des règlements, des permis, etc.?

**M. Brown-John:** Oui. Oui.

**M. Baldwin:** La seule autre question que je voulais vous poser, avant que ne m'interrompe le président pour nous donner le résultat des matches de hockey est la suivante. Comme vous le savez, mon projet de loi, le Bill C-225, porte sur la liberté de l'information. Pensez-vous qu'un tel projet de loi, qui pourrait être proposé par le gouvernement ou lui être recommandé, devrait contenir des dispositions sur le caractère confidentiel des renseignements fournis, ou préférez-vous qu'il s'agisse de deux lois distinctes? Moi, je n'ai pas d'avis là-dessus. Notre mandat nous permettrait d'envisager l'ensemble du problème. Qu'en pensez-vous?

**M. Brown-John:** Je pense qu'il serait tout à fait possible d'envisager un seul projet de loi pour couvrir tout cela. Je répète que vous êtes, à mon avis, merveilleusement placé pour examiner ce qu'ont fait d'autres autorités...

**M. Baldwin:** En effet.

**M. Brown-John:** ... car beaucoup d'expériences ont été menées. Comme je l'ai dit, si vous disposez d'un bureau de traduction, à Ottawa, vous pourriez vous faire traduire les quatre rapports du commissaire de L'Hess qui a examiné cette question dans tous ses détails. C'est une source d'information exceptionnelle.

Il existe un livre dont j'oublie le titre, je ne l'ai d'ailleurs pas vu, mais qui traite justement des systèmes de protection des données en Europe. Je crois qu'il vient d'être publié par la société hollandaise Elsevier. J'ai vu cela dans un catalogue et je crois que cela peut également servir de base d'étude.

Je crois que vous êtes merveilleusement placé pour examiner ce qui s'est fait ailleurs. Et si je puis dire un mot en conclusion, il me semblerait très dangereux de suivre l'exemple américain...

[Texte]

**Mr. Baldwin:** Yes.

**Dr. Brown-John:** ... because I think it is a shemozzle, quite frankly.

**Mr. Baldwin:** Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Probably most of us think it was brought out by exceptional circumstances which may in themselves create rather unusual law.

Professor Brown-John, I want to thank you very, very much on behalf of the Committee. I wonder, before I complete my formal thanks, whether you could say—you know that we also have before us the government's guidelines for the production of information, production of papers, but really the answers to questions that are raised by the Parliamentarians—whether your generous philosophy—I would not say liberal philosophy at this point because that is outweighed—would agree that perhaps those could be incorporated in some over-all right to information?

Frankly, I would like to put the whole darn thing together in a package so people would know not only what they generally could be expected to be entitled to, if they wanted to know, but also the remedy that they would have or that parliamentarians would have it that request was immediately turned down.

**Dr. Brown-John:** Yes.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Is that possible?

**Dr. Brown-John:** I think it is possible. Referring to the nature of questions, I was struck by a note in Mr. Baldwin's bill about trivial information. With all due respect to members of Parliament, I can think of so many questions that have been asked to which, from a taxpayer point of view, I object because they very often were trivial. I think, of course, the classic was the vintages of bottles of wine in the Governor General's wine cellar, or something along those lines, some years back.

I think it is possible. I think it is possible to incorporate guidelines. And we are talking about guidelines, moral guidelines, ethical guidelines.

• 2200

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Well, we are talking about the public's right to know and I presume the public might be broad enough to include Members of Parliament as well. Well, thank you very, very much. Senator Godfrey.

**Senator Godfrey:** Professor Brown-John did say that those guidelines excluded everything and I took some exception to that because although I think they need a little polishing up—and I certainly cross-examined Mr. Sharp on some of them—I think you rather overstated the case when you said they excluded everything.

**Dr. Brown-John:** I may very well have, Senator. The reason is, you know, that I am one of those fanatic Canadians and we have a terrible habit of running around creating exceptions to everything under the sun.

[Interprétation]

**M. Baldwin:** D'accord.

**M. Brown-John:** ... car très franchement, il n'est pas convaincant.

**M. Baldwin:** Merci.

**Le coprésident (M. McCleave):** Je crois que, pour la plupart, nous pensons qu'il a été adopté dans des circonstances tout à fait exceptionnelles et que cela peut expliquer bien des choses.

Professeur Brown-John, je voudrais vous remercier infiniment au nom du Comité. Avant que je n'achève mes remerciements, je voudrais vous poser une question. Vous savez que nous devons également nous inquiéter des directives du gouvernement quant à la production de renseignements, de documents et en fait, de réponses aux questions soulevées par les parlementaires. Vous qui semblez si large d'esprit, je ne puis dire libéral actuellement, envisageriez-vous cela dans le contexte général du droit à l'information?

Personnellement, je vous dirai franchement que j'aimerais que tout soit regroupé pour que l'on sache, non seulement ce à quoi l'on a droit, mais également quelles sont les possibilités d'appel au cas où l'on refuse au public ou aux parlementaires, par exemple, certains renseignements.

**M. Brown-John:** Oui.

**Le coprésident (M. McCleave):** Est-ce possible?

**M. Brown-John:** Oui, je le crois. Pour revenir aux questions, j'ai été frappé par une note, dans le projet de loi de M. Baldwin, à propos des informations triviales. Avec tout le respect que je dois aux députés, je ne peux m'empêcher dépenser aux innombrables questions posées et que je ne puis accepter, à titre de contribuable, tellement elles sont triviales. Je vous rappellerai simplement l'exemple classique de l'année du vin du gouverneur général, il y a quelques années.

Mais je pense qu'il est possible d'ajouter ce genre de directives à un texte législatif global. Et il s'agit de directives d'ordre moral, éthique.

**Le coprésident (M. McCleave):** Puisque nous parlons du droit du public à avoir accès à ces renseignements, je crois que cela pourrait comprendre également les députés. Je vous remercie beaucoup. Monsieur le sénateur Godfrey.

**Le sénateur Godfrey:** Le professeur Brown-John a dit que ces directives excluaient tout, et même si je n'étais pas tout à fait d'accord avec cette affirmation, comme ont pu indiquer mes questions à M. Sharpe, je crois que vous avez pris une position extrême en disant qu'elles excluaient tout.

**M. Brown-John:** C'est peut-être vrai, sénateur. Les Canadiens ont la mauvaise habitude de créer des exceptions dans tous les cas possibles, et nous sommes méfiants devant des résultats catastrophiques. Quand on aura vu toutes les exceptions prévues par la loi sur la liberté d'information, on constatera que presque rien n'est possible.



[Text]

**Senator Godfrey:** I would rather have the residual power in saying you are entitled to everything with certain exceptions, instead of saying you are entitled to this, this and this.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Yes, yes.

**Senator Godfrey:** I prefer the approach that you criticize...

**Dr. Brown-John:** Of course, to the extent that anything that is defined as being within the prerogative of the Crown and such things, we can quibble with it anyway.

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Before I complete my formal thanks, Professor Brown-John, I would like to report to the Committee that Mr. Blais, our colleague, has been in London. I do not know whether he saw the Queen when he was there but he was there to meet with the Committee of Information from all parts of the House of Commons and he will be giving us a report on that in a week or so's time. And I did go out to Winnipeg and I met the committee, the Taraska Committee, that is dealing with the revision of the Winnipeg City Charter and have arranged a rather interesting, I hope, exchange of opinion on the subject of freedom of information. And while a municipality is in slightly different position than we are, nonetheless the problem seemed to be the same.

Now, returning to the general theme, Professor Brown-John, I want to say, first of all, perhaps...

**Mr. Baldwin:** You do not know if Mr. Blais brought the constitution back with him, do you?

**The Joint Chairman (Mr. McCleave):** Apparently this did not happen. That is why the Queen is staying an extra time in Canada in July. She wants to have a chance to deliver this interesting document page by page to everybody—that we show our appreciation in a tangible form, though you yourself, sir, have not asked for it. We would ask you to fill in the form and at some meeting where we do have a quorum sufficient for the transaction of Her Majesty's revenue you will get an acknowledgment in suitable form sent to you—one of those small things, such and such a size. But in any event we are very, very grateful for you coming in and opening up a field that we have before us but had never been tackled by the Committee before this evening. And we are grateful indeed.

**Dr. Brown-John:** If I can be of assistance in the future I would be happy to do so.

[Interpretation]

**Le sénateur Godfrey:** J'aimerais mieux que l'on accorde un pouvoir général en donnant certaines exceptions, plutôt que la précision de chacun des droits.

**Le coprésident (M. McCleave):** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Je préfère la méthode que vous critiquez...

**M. Brown-John:** Il est toujours possible d'ergoter sur tout ce qui est défini comme prerogative de la Couronne.

**Le coprésident (M. McCleave):** Avant de remercier le professeur Brown-John, j'aimerais signaler au Comité que notre collègue, M. Blais, a été à Londres. Je ne sais pas s'il a vu la reine quand il y était, mais il a rencontré des membres du Comité de l'information du Parlement britannique, et il nous en fera rapport dans environ une semaine. Je suis allé à Winnipeg pour voir le Comité Taraska, qui s'occupe de la révision de la charte municipale de Winnipeg. J'ai organisé un échange d'opinions au sujet de la liberté d'information qui sera, j'espère, intéressant, et même si une municipalité se trouve dans une position quelque peu différente de la nôtre, le problème semblait se poser de la même façon.

Maintenant...

**M. Baldwin:** Vous ne savez pas si M. Blais vient de rapatrier la Constitution en revenant...

**Le coprésident (M. McCleave):** Il semble que non. C'est pour cette raison que la reine doit rester plus longtemps que prévu au Canada, en juillet. Elle veut livrer chaque page de ce document en personne. Sa Majesté vous enverra un accusé de réception en temps voulu. Je vous remercie, monsieur Brown-John, d'avoir apporté vos lumières sur une question qui n'a jamais été examinée par ce comité avant ce jour. Nous vous en sommes très reconnaissants.

**M. Brown-John:** Si je puis vous aider, à l'avenir, n'hésitez pas à me demander.

## APPENDIX "RSI-32"

## Protecting Personal Rights to Informational Privacy

A Paper Prepared Originally for the Social Science  
Research Council of Canada, Statistics Symposium, Ottawa  
4-5 March 1976

Revised and Supplemented for:

Presentation to the Parliamentary Standing Joint Committee on  
Regulations and Other Statutory Instruments, Ottawa  
4 May 1976

by

Dr. C. Lloyd Brown-John .  
Associate Professor  
Department of Political Science  
University of Windsor  
Windsor, Ontario



Protecting Personal Rights to Informational Privacy

Reflecting upon the invocation of the War Measures Act in Canada on October 16th, 1970, Prime Minister Trudeau raised a very fundamental question concerning the relationship between freedom and order. In summary, he suggested that freedom cannot exist under conditions of chaos and, hence, to maximize freedom order must prevail.<sup>1</sup> What the Prime Minister did not add was that costs for order maintenance (including externality costs such as respect for the political and/or social system) may exceed benefits in freedom derived from ensuing order. This is especially crucial when it is recalled that the very pluralistic processes of issue definition which result in public policy outcomes, themselves, may be remote from individually perceived norms. To illustrate the probability of a gulf between an individual and a social value I have constructed the model in Table I which effectively constitutes an inverse taxonomy. Herein an individually defined freedom "a" is transformed into a broad social freedom (policy outcome) "P" and, in the process, it is suggested that the social outcome "P" may differ quite dramatically from an individually preferred outcome "a".<sup>2</sup> There is nothing inordinately wrong with the process for it is the very essence of a pluralistic or inter-acting and competitive political system. However, it must be appreciated that socially defined goals may very well transcend individually defined norms and that, therefore, the collectivity may inadvertantly constitute the proverbial tyranny of the majority.

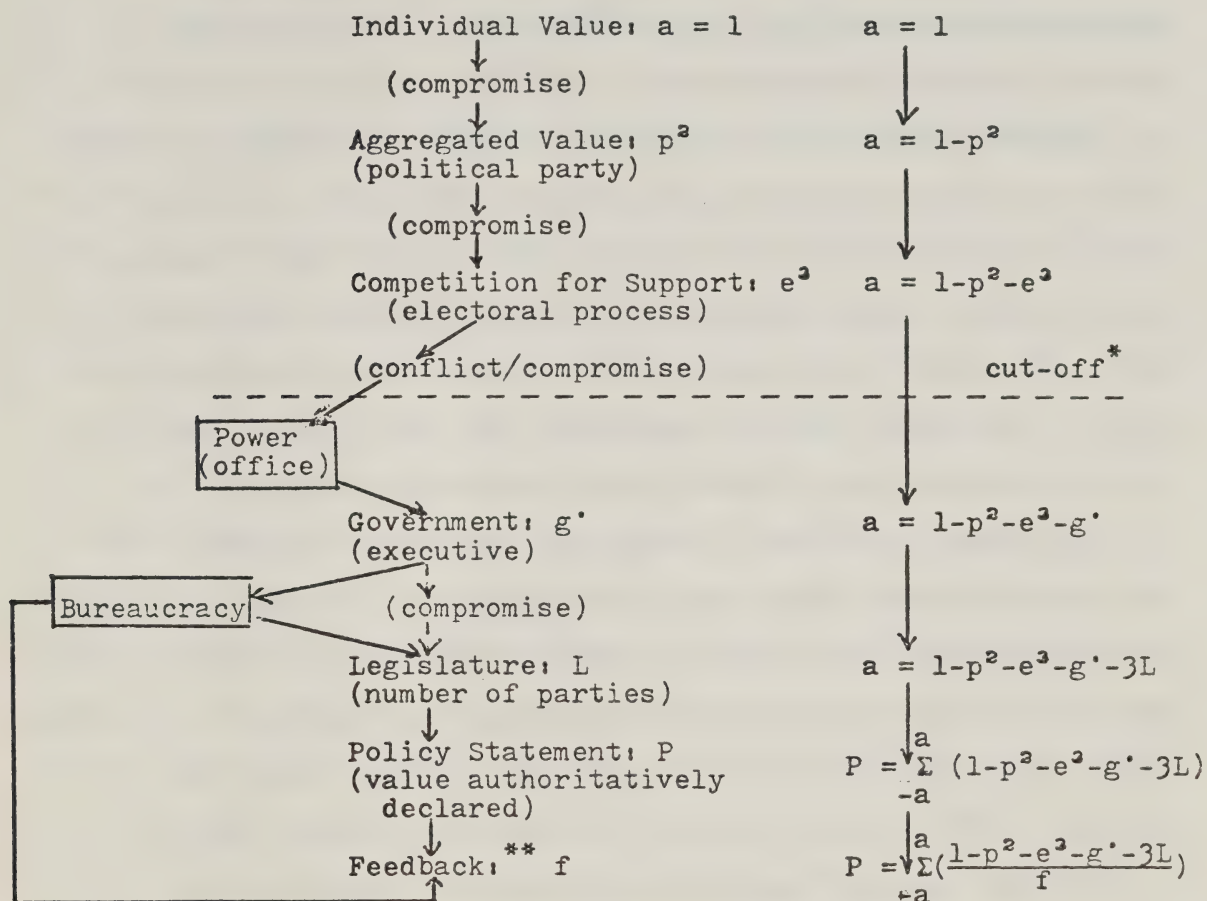
There is a limit to the legitimate interference of collective opinion with individual independence; and to find that limit, and maintain it against encroachment, is as indispensable to a good condition of human affairs, as protection against political despotism.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>These remarks were contained in a CBC television program Newsweek interview in October, 1971.

<sup>2</sup>The process has been simplified greatly for illustrative purposes.

<sup>3</sup>John Stuart Mill, On Liberty, (London: Oxford University Press, 1960), p. 9.

Table IIndividual to Social Value Transformation: An Inverse Taxonomy

\* "Cut-off", is conceived as being roughly equivalent to "Programme Ends" at this point. That is, for political parties that lose elections the process of value transformation is no longer a function of power but rather of influence. To simplify the process, the taxonomy suggests that policy is a direct manifestation of the relationship between the governing party and the bureaucracy.

\*\* This feedback item is again simplified and does not distinguish between "social value feedback" and "administrative feedback". Both are responses to policy, however, one originates with the public at large while the other is a response to regularized bureaucratic monitoring of goal achievements. A simple feedback matrix would contain four "value source" cells.



It may appear strange to invoke words of John Stuart Mill in an age when collective liberty is purported to be more widespread than at any other time in history, yet technological potential and demand suggests that it will become expedient to challenge individual and personal freedom in greater measure as requisites of human survival under conditions of scarcity become more evident.<sup>4</sup> To paraphrase Immanuel Kant, morality must be deduced from the quality of freedom, and freedom must be shown to be a quality of rational beings.<sup>5</sup> Thus, if public policy decisions require rational men employing rational means for social choice, then society must be assured that such persons are infused with an sense of moral obligation to maintain respect for privacy as an intrinsic quality of personality and, thus, freedom. This premise is the basis upon which the ensuing discussion follows.

It is impossible to revert to an age when life was less encumbered and where needs were simply defined and perhaps accommodated in basic fashion. Like King Canute we cannot sweep aside momentous tides of technological change. Having concluded inevitable technology and permanence of knowledge of technology, adaptation for public value becomes a vital phase of <sup>the</sup> human relationship with technology. Social thought, therefore, must proceed adaptation of technology or, as Yehezkel Dhror has suggested, a need exists for detailed guiding principles to be direct and assure a positive relationship between technical-scientific efforts of experts seeking to improve results and the politically sensitive activities of societal decision-makers.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> On one aspect of the politics of scarcity, see: P. Connelly and R. Perlman, The Politics of Scarcity, (London: Oxford Univ. Press, 1975). A prospective policy framework, in one field, is contained in: Science Council of Canada, "Natural Resource Policy in Canada", Report #19, Ottawa, January, 1973.

<sup>5</sup> Immanuel Kant, "Metaphysical Foundations of Morals", in The Philosophy of Kant, Carl J. Friedrich, (ed.) (New York: The Modern Library, 1949), p. 193.

<sup>6</sup> Based upon: Yehezkel Dhror, "Prolegomena to the Policy Sciences", Policy Sciences, I (1970), pp. 31-47.

Acknowledging, therefore, an omniscient technology and its capacity for storing, handling, and analysing information we must grapple with the matter of freedom.

As suggested in Table I the collective or social definition of a value, for example, social freedom (manifest in policy statements), may bear remote resemblance to individual perceptions of the value, for example, individual freedom. This, as the taxonomy indicates, is a routine consequence of a pluralistic political process. That being the case, it becomes essential to appreciate that majority will (for example, a minimum winning coalition of political system supports) can be tyrannous if perception is lost of the principle objective of democratic state systems and that is promotion of conditions within which freedom can prevail and individual personality may flourish. Consequently, order as a prerequisite of exercised freedom cannot be condoned as a principle social objective. Hence, to an extent that social data and information gathered and utilized can contribute to an orderly society which, in turn, actively fosters the exercise of freedom then there is limited need for protection of personal rights as, presumably, the public "weal" should ensure sufficient individual protection. This presupposes, of course, the consistent prevalence of moral injunctions upon which democratic society is premised.

Two trends, however, intimate that public views of freedom are tenuous. First, substantial evidence can be mounted to support an opinion that the state, as a collectivity of individual wills, increasingly, tolerates encroachments upon areas of personal privacy hitherto considered sacrosanct. Public debate on issues such as abortion, homosexuality, death sentences, minimum standards of living and nutrition, are indicative of an increasing societal predilection towards state involvement with individual privacy. D.W. Henderson, outlining



his "matrix of basic social trends"<sup>6</sup> opinions that one of four major basic future social trends will be a society more controlled and communal and less individualistic than to-day.<sup>7</sup> He enlarges upon this to explain that,

...the increasing overlap and conflict between individual or group preferences and between these preferences and social constraints, and the need to impose some control on the resulting situation, are among the key facets of this major trend in our society.<sup>8</sup>

Lacking any grounds to doubt this projection of a basic social trend<sup>9</sup> it would seem more imperative than ever to envisage conditions under which an irreducible minimum sphere of privacy was assured. This concept closely parallels that outlined in the Report of the Federal Government's Task Force, Privacy and Computers, designated as the "essential core of privacy".<sup>10</sup> The concepts of a "privacy core" broaches a need for an institutionalized process whereby privacy may be assured. This subject will be reviewed later.

The second trend which augurs against significant reliance upon society at large as guarantor of individual privacy, is based upon evidence that the public is prepared to tolerate massive encroachments upon privacy and individual freedom to permit a more orderly functioning of society. The widespread

---

<sup>6</sup> D.W. Henderson, Social Indicators: A Rationale and Research Framework, (Ottawa: Economic Council of Canada, 1974), p. 76.

<sup>7</sup> Ibid, p. 75.

<sup>8</sup> Ibid, p. 76.

<sup>9</sup> I suggest this on the basis of a series of lectures I delivered to psychology students at the University of Windsor in 1972. At that time I suggested that the impetus to regularize human inter-relationships was a dominant trend and this imposed severe restraints upon individualism as traditionally conceived in our society.

<sup>10</sup> Canada, Department of Communications, Privacy and Computers, (Ottawa: Information Canada, 1972). An explanation of the concept, by the then Minister of Communications, is in an address to the Annual Canadian-American Seminar. see: J. Alex Murray, Information Processing and the Right to Privacy, Proceedings of the 14th Annual Canadian-American Seminar, (Windsor: University of Windsor Press, 1972), pp. 80-85.

willingness of Canadians to accept the War Measures Act in 1970 or, the broad compliance with restrictions on a free market economy through a Prices and Incomes restraint system in 1975, seem indicative of a fundamental predisposition of Canadians to accord wide tolerance <sup>for</sup> ~~to~~ measures which impose order upon society if conditions are perceived as unstable. In other areas, for example a universal electronic payments system, principle policy considerations are directed towards operation of the system and thus pre-eminence for the technocrat's passion to produce an efficiently operating and fully debugged orderly payments system in preference to a slightly less efficient system but one more attuned to individual privacy.<sup>11</sup> Consequently, social order defined by technologically comprehensive order maintenance systems generally would appear to be both preferred and inevitable as opposed to the vagaries of maximization of freedom within less efficient and more loosely constrained social and, ultimately, political systems.

For the remainder of this discussion I shall explore briefly the apparent need for information, the utilization of information, the nature of privacy, and finally I shall outline a prospective institutional guarantee for privacy. This is based upon the conclusion that the public at large is neither able nor desirous of assuming moral obligations for individual informational privacy.<sup>12</sup>

## II Need for Information

There seems to be a sense of urgency associated with the social scientist's claim for access to micro-data sources.

---

<sup>11</sup> The Federal Government's policy paper. "Towards an Electronic Payments System" devotes only three one sentence paragraphs to privacy, (Ottawa: Information Canada, 1975), p. 24. Henderson, *op. cit.*, p. 76, notes a CBS poll in the U.S.A. that indicated that a majority of adults would be willing to accept a reduction in constitutionally guaranteed freedoms in order to reduce perceived social conflicts and disruptions.

<sup>12</sup> Clearly these discussions will be very brief and I shall rely upon references to additional materials to supplement this overview.



With increasing frequency, data users are asking for data in a form which offers them more flexibility, i.e. data disaggregated back to their original reporting unit so that the data may be resummarized and tabulated to meet the researcher's own particular need.<sup>13</sup>

Dissatisfaction with aggregate data, for research purpose, may reflect two underlying themes. First, that the traditional forms of aggregate data (for example, GNP) have proven inadequate in meeting both immediate needs of policy participants and requirements for more accurate forecasting techniques to assist in developing prospective policy choices. Second, there probably exists a subtle but nevertheless intense combination of scientific curiosity and inevitable desire to publish seminal work as motivations, behind need for such information.

The former theme is a much more laudable and satisfactory basis upon which to argue for access to systematically generated micro-data and, to the extent that informational privacy protective procedures can be developed, then, presumably access can be considered to unaggregated data records. However, I think there should be a profoundly demonstrable need and to my knowledge, with the exception of some work by the Economic Council of Canada and the SSRC, need has not been demonstrated adequately by the social science community in Canada. Need, in this context, means specifically demonstrated societal benefits and not social science benefit.<sup>14</sup> It would seem mandatory, therefore,

---

<sup>13</sup> Statistics Canada, "Introduction to the Public Use Sample Tapes", mimeographed May, 1975, p. 1. Also M. Greenberger (ed.), Computers, Communications and the Public Interest, (Baltimore: John Hopkins Press, 1971). See the submission by the SSRC to Statistics Canada "On the Need and Value of an Anonymous Sample Tape of Individual Returns of the 1971 Census" (September 19, 1972) (mimeographed).

<sup>14</sup> The matter of need for micro-data is evidenced in some of the Economic Council's Discussion Papers. For example, in Jeff Greenberg's paper, "Social Indicators in Education: A Conceptual Framework", his "aggregative indicator of education" model would benefit appreciably from micro-data on parental behavioural relationships with children.

that cause be shown for appreciable social benefits from refined micro-data analysis before a central statistical agency considers modes for gathering and making such data available. I am not suggesting that a case cannot be made or that micro-data analysis is not vital for public policy choices. However, before Pandora's information data-box is opened I would consider healthy justification essential.

Pursuant to this, it seems reasonable to query for what purpose is privacy to be challenged? We assume a correlation between social science and community needs and upon that assumption we assert that information and micro-data must be made available, but where is our data (theoretical and empirical) to support such subtle claims against the delicate fabric of personal freedom?

Recently it has become increasingly evident that detailed individual information is much more useful for research purposes and thus for policy guidance than is aggregated and tabulated information.<sup>15</sup>

We could turn to the growing sophistication of policy analysis techniques and offer direction for a utility for both aggregate and unaggregated data.<sup>16</sup>

In other words if we were to consider realistically, more rational and efficient policy choices as a demonstrable objective then the "why" of information gathering might more readily be answered. In turn this would strengthen a mandatory case for information availability. Social indicators, for example,

---

<sup>15</sup> Richard Ruggles (Economist, Yale) to the U.S. House of Representatives, Committee on Government Operations, "The Computer and Invasion of Privacy", Washington, 1967, p. 91. Former U.S. Bureau of the Budget Chief, Charles L. Schultze, has noted a need for matching data on individuals from different surveys and administrative files in order "to construct measures of social performance by various population groups." in Greenberger, op. cit., p. 169. For an interesting theoretical exercise in micro-data usage, see: Jac-André Boulet, "L'analyse des disparités de revenus: un cadre méthodologique de recherche", Discussion Papers, Economic Council of Canada, (n.d.).

<sup>16</sup> For example, a number of techniques available for social projections, that is advance warnings and explorations of the possible, require empirical data, e.g. cross-impact matrix analysis, games and mathematical analogs, computer simulations, input-output matrices, social accounting schemes and of course social indicators.



can provide convenient surrogate measures of movement towards goal achievement over time providing sub-system indexes can be developed and informational data generated.<sup>17</sup> Yet, it would appear that social indicators are still not a proven tool of policy analysis and thus, as experimental and theoretical techniques, their requirements for micro-data should be assiduously justified. For example, confidentiality procedures adopted by Statistics Canada in the preparation of Public Use Sample Tapes, to protect respondents, would seem to be fairly sensible although, ongoing monitoring and evaluation should be maintained perhaps by an extraneous agency.<sup>18</sup>

In summary, if it can be demonstrated that significant social value accrues from detail information gathering and utilisation then impediments should be minimal and conditions of utilization fairly flexible. However, until such times as positive and profound social need has been demonstrated by social scientists and until regularized control conditions have been established for gathering and using micro-data, it seems inappropriate to casually abrogate inherent rights to privacy and freedoms that therein lie.<sup>19</sup> To date, social scientists have not demonstrated any greater need than that of experimentation and intellectual curiosity as basis for micro-data information. I think more exacting need could be illustrated but I am not satisfied with evidence so far adduced.

### III Storage and Transfer of Information

To this point no distinction has been made between information employed

---

<sup>17</sup> K.J. Dueker, "Urban Information Systems and Urban Indicators", Urban Affairs Quarterly, 6 (1970), p. 175.

<sup>18</sup> Statistics Canada, op cit, p. 2. See: infra, pp. 14-17.

<sup>19</sup> Obviously, this assertion is based upon an assumption that there exists an "inherent right to privacy" assured through the common law. Should this assumption be erroneous then the point is subject to modification.

for public purposes (e.g. social indicators) and information gathered for private purposes (e.g. credit bureaus). The reason is that information gathered for either purpose would appear to be fully inter-changeable.

Edward Ryan, of the Ontario Law Reform Commission, once commented:<sup>20</sup>

No one can doubt that the network linking together employers, police, insurance companies, governments and the marketplace represents massive, hidden, anonymous, arbitrary powers. The individual is isolated - completely alone and vulnerable when he comes up against this system. No law protects him, no court can help him.

Further, Mr. Ryan pointed out that in 1971 a private data gathering firm, Retail Credit Company, offered its clients, for twenty dollars, access to patients records in an institution as prestigious as Mayo Clinic. Ryan also noted that one major client of the Retail Credit Company (client number 156-500) was an agency of the Quebec Ministry of Revenue.

Wide varieties of information can be stored in virtually any location accessible by telephone. Hence, with a single computer terminal information can be retrieved from credit bureaus, insurance companies, hospitals, universities, other educational facilities, and government agencies irrespective of location almost anywhere in the world. That individual's privacy protection is not entirely assured from accumulative data functions was demonstrated in one of the studies prepared for the Privacy and Computer Task Force.<sup>21</sup>

Even if the time-sharing system employs careful data security precautions such as access codes, it is still possible to break the access code and gain unauthorized information. At M.I.T.... students were able to break elaborate codes that were supposed to protect the privacy of the users... the students

---

<sup>20</sup> Edward F. Ryan, in: Proceedings, 14th Annual Canadian-American Seminar, p.22.

<sup>21</sup> H.S. Gellman, "Electronic Banking Systems and their Effects on Privacy", A Study for the Privacy and Computers Task Force, (n.d.) (mimeographed) (Department of Communications), p. 41. Also see: P.J. Scaletta, "The Computer is a Threat to Individual Privacy", Data Management, January, 1972, p.22.



even tapped into lines carrying transmissions from the Strategic Air Command in Omaha.

A computer expert can penetrate time-sharing systems. Professor E.L. Glaser of Case Western Reserve University in Cleveland is such a skilled penetrator. After learning the standard operating procedures for the system and then thinking about it for a few hours, he was able to break into a system after five minutes at a terminal.

On the basis of this type of realization two points are manifest. First, no matter where information is stored if it is computer accessible then it is potentially available to anybody. Second, and arising from this, no matter what domestic law is created to permit scrutiny access to information by individuals (for example, to correct errors as in Sweden with its "Datainspektionen" or Data Inspection Board) the fact remains that data can be stored extraterritorially of law but well within terminal-telephone access range.

Consequently, even if forms of statutory privacy guarantee were to exist federally and provincially in Canada they would protect individuals only in terms of visible information storage in much the same manner, I suspect, as credit disclosure legislation. There can be no guarantee against storage of "contraband" information clandestinely within Canada or outside territorial limits. In summary, therefore, control over the storage and transfer of information poses a pervasive challenge to privacy. Acknowledging a limited capacity for formal control over information accumulation it seems essential to consider controls over both the process of initiating information collection and information utilization. However, before considering this area, I recognize the requirement to assess briefly the notion of privacy.

#### IV Privacy

Privacy encompasses three concepts: inviolability, confidentiality, and trust. Inviolability suggests security from trespass upon an individual's jurisdiction or domain and, under some circumstances, such security may be deemed sacred. Confidentiality denotes inter-party communication either

intimately or in secret and, hence, a matter to be deemed confidential must have been communicated. Trust, encompasses a belief or faith by one person in the actions of another; a sense of obligation is inherent. Thus, privacy is the inviolability of one's person including, to some extent, one's property. Abrogation of privacy may be "open" or "closed" means. By "open" is meant the varieties of information given away by one individual either consciously (in response to inquiry) or unconsciously (e.g. behavioural patterns, consumption patterns, etc.). By "closed" is meant those abrogations of privacy for specific purposes (e.g. credit reviews, census) on a required or semi-required basis (e.g. in order to obtain credit or loans). It is this latter area which involves confidentiality and trust. The abrogation of privacy, for purposes of this discussion, will be deemed largely to have been done with the knowledge of the respondent.<sup>22</sup> Thus, information obtained by surreptitious means (e.g. neighbours interviews, eavesdropping, etc.) will be deemed to constitute an "encroachment" upon privacy. Presumably all that can be done to assure privacy against encroachment is to forbid such information utilization for public purposes. Apparently, however, information obtained for private employers, regardless of means, is widely considered appropriate for purposes of evaluation of prospective employees.

The federal Government's Task Force on Privacy devoted a considerable

---

<sup>22</sup> Clearly some personal information is made public inadvertantly through consumption patterns, for example, a person's prediliction for a particular type, size, or model of an automobile reveals something of his psychological construction. Consumer behaviour analysts have long known that consumers convey information in such simple ways as the time of the final meal of the day and whether it is called supper or dinner. See for example, T.S. Robertson, Consumer Behaviour, (Glenview, Ill.: Scott, Foresman and Co., 1970). Marketers will have a field-day should a fully fledged electronic payments system be universally introduced in Canada and marketing analysts can obtain access to consumption data. The same will be true, as well, of a fully operational Universal Product Code system.



effort to an examination of the legal and social origins of privacy and there is little need to repeat that review in this discussion. Quite logically the Task Force did not conclude that an absolute legal right of privacy existed, after all the notion is vague. As well, an absolute right of privacy would suggest that individual interest should prevail over state interest should the two conflict and that is anathema to the concept of the unhindered state sovereignty, although state practice (varying among political systems) offers alternate views.

Nevertheless, if the democratic state exists for the fulfillment of human needs and the betterment of human condition then privacy as a fundamental human right may be considered implicit. The federal Task Force on Privacy suggested that the value of the concept of an "essential core of privacy" for individuals. Such a "privacy core" was considered inseparable from human dignity and was imagined as both a guide to courts and as a specific philosophical guide for government policy and legislation.

Privacy is an essential concomitant of human existence for upon the base of privacy is erected the structure of human personality. With privacy comes defence against conformity and social and psychological manipulation. Yet the imperative of privacy has been far from appreciated by society at large and now specifically, by those who would offer to direct society towards its own best ends, the social scientists. Curiosity combined with intellect have led to an assault upon the fabric of social life and when this is combined with a diminished forbearance against intruding upon another's affairs, we have reached a situation where privacy is lightly valued compared with alleged social good. As the technology available for gathering information has expanded so too has the appetite for such information. And, throughout it all, the social scientists have been most negligent in formulating ethical premises upon which they are prepared to function and encroach upon individualism.

It is here, therefore, that much of the fabric of informational privacy protection should be woven.

### The Future and A Conclusion

The discussion began by suggesting that privacy is as relative a concept to the individual as it is to society and that through the routine processes of pluralistic political systems that which an individual may cherish as privacy may become little better than a vague policy premise against which society, apparently, is prepared to tolerate significant incursions. It was next suggested that a need for information does exist and that social scientists apparently would prefer unaggregated data, although a question has been raised concerning the adequacy of justification for that unaggregated data. However, it was acknowledged that there appears to be an increasing need for policy achievement measures such as social indicators and that as society continues to move towards greater communal involvement in the life of the individual such cost-effectiveness measurements (e.g. cost-benefit on supply and delivery of government services) will become more apparent. Moreover, it was conceded that information gathering techniques, <sup>including</sup> storage and retrieval, are of such a highly sophisticated nature as to preclude control over every conceivable use and adaptation. Thus, given a need for privacy and the apparent need for information and the inevitability of its accumulation, is it reasonable to speak of protecting personal rights?

It was suggested initially that the highly valued entity 'freedom' could not be left to the vagaries of undirected societal whim such as "public opinion". Freedom is unhindered personality development which, in turn, necessitates privacy.

It will always be difficult to control private enterprise information gathering agencies although society can formally restrain their more offensive activities and impose restrictions upon their uses of information. Government,



on the other hand, poses more challenging questions.

The guarantees of information privacy depend upon a very slender premise and that is that in general the role of the state is to create conditions for the maximization of human well-being and that human well-being is intimately associated with the development and fulfillment of personality.<sup>23</sup> To reiterate, personality is a correlate function of privacy. Therefore, the maximization of human endeavour rests upon state assurances of respect for privacy. Privacy, insofar as the state is involved, will depend upon two premises. First, that the guarantee of privacy has moral and ethical connotations which must be affirmed constantly by the state, politicians and, when possible, by the electorate. Second, that institutions must be developed of a regulatory nature to control both the gathering and utilization of information. Professor C. Gotlieb at a Queen's University Conference on Privacy<sup>24</sup> suggested that information systems could be classified according to three characteristics:

- (a) the source of information;
- (b) the extent of distribution of the information; and,
- (c) the method by which an individual can inspect the information that is stored about him.

In practice the only feasible recourse would seem to be an institutional structure based upon the widely accepted and enforced premise that privacy should be assured in Canada through confidentiality (and reciprocal trust) of information. However, statutory assurances are not absolute. For example section 14 of the recent Anti-Inflation Act (Bill C-73) provides

---

<sup>23</sup> One fine example of a need for detailed and, at times, intimate information were the Nutrition Canada studies. Not only was interview data obtained but blood and urine samples were gathered as well. Clearly the intent of the study was laudable and the sample of participants voluntary, nevertheless the Nutrition Canada survey did constitute a significant state invasion of privacy, albeit for vital purposes. On the technicalities of the survey, see for example, Nutrition Canada, The Eskimo Survey Report, (Ottawa: National Health and Welfare, 1975), pp. 3-11.

<sup>24</sup> Noted by Milton T. Pearson, President, Associate Credit Bureaus of Canada, in his address to the 14th Annual Canadian-American Seminar (1972), op. cit., pp. 73-78 at p. 73.

routine statutory assurances that information gathered confidentially for the Anti-Inflationary Board's purposes will not routinely be made public. However, despite the apparent guarantee a loophole exists in that section 14(3) removes the confidentiality requirement for proceedings before the Anti-Inflation Board Appeal Tribunal. Proceedings of this Tribunal are to be held in public (section 22 [2]) unless the public interest dictates an in camera hearing. Of course, the provision is designed to protect confidentiality of information obtained by the AIB insofar as it might relate to judicial proceedings extraneous to the Anti-Inflation Act structures, nevertheless there is a discretionary quality in section 33 (2) which would impose a requirement that a person or company seeking to protect the confidentiality of their information will have to demonstrate that their personal interest corresponds to the public interest; a relationship not frequently amenable to the courts.

Guarantees to informational privacy which depend exclusively upon statute and the inherent incidental discretion<sup>25</sup> of a statutory body are not, in my opinion, adequate. By virtue of that conclusion it becomes inevitable that consideration be given to the creation of a single federal agency which would possess regulatory competence over administration of information systems. Moreover, if privacy is considered as a civil right, as probably it should be, then provincial governments must bear similar responsibilities for institutional control over information gathering and use. Clearly, some degree of federal-provincial, inter-provincial, and intra-governmental co-ordination and co-operation is required.

---

<sup>25</sup> I employ the descriptions "incidental discretion" here as a preliminary qualification to what follows. Thus, "incidental discretion" suggests that matters involving confidentiality of information are only incidental to the primary purposes of the body exercising the discretion which, in the preceding example, was control over inflation. "Primary discretion," therefore, means that the principle functions of the body exercising discretion, is the statutory purpose for which it was created.



The Swedish "Datainspektionen" (Data Inspection Board)<sup>26</sup> system warrants a very detailed scrutiny by Canadians because it seems to provide both guidelines and experience which would be of immense advantage in grappling with the questions of privacy, confidentiality and the requirements of social research. The Swedish Data Inspection Board regulates gathering information (by specific authorization), protects individual rights to inspect data held on a person in a multitude of locations, inspects both data gathering procedures and resulting information, and controls the trans-boundary movement of information on a 'by-permission' basis only. As near as I can determine, this is about as extensive a regulatory system as would seem necessary and practical.

The safeguards for the system are at least two-fold. First, like an Ombudsman system the Data Inspection Board responds to complaints of abuse either from a person about whom information is being gathered or employed, or from persons (e.g. user employers) within a user source. Second, the projected public use of information dictates what can be gathered. In other words limits are placed upon the uses to which information may be placed and because projected use requires approval, there is a control at the pre-gathering stage.

Insofar as the Board's work concerns social scientists they are required to inform concerned individuals of the existence and magnitude of information being employed for research purposes (presumably this applies only to unaggregated data). Despite this requirement, social research covering

---

<sup>26</sup>The Swedish Data Inspection Board came into full existence in July 1974. It's specific purpose is to regulate computerized personal registers and data accumulation systems and protect personal privacy. It's current director is Jan Friese.

virtually all aspects of an individual Swede's life may be conducted, although I have no knowledge about whether Swedish social scientists are satisfied or not.

Within Canada there is no reason why such a system (probably modified) cannot be considered and instituted. The Swedish Ombudsman system, another form of individual rights protector, is slowly emerging in Canada as we realize that "small people" cannot individually cope with "big government". Thus, a system of Regulatory Agencies at both levels of government would seem mandatory and would possess at least the following types of power. Authority,

- (1) to regulate the gathering of personal information by requiring advanced approval;
- (2) to regulate the use of information gathered by requiring advance approval;
- (3) to regulate the distribution of information including transfer across international boundaries;
- (4) to inspect information gathering and utilization systems at all jurisdictional levels; and,
- (5) to protect individual rights to know that information is gathered and how it is employed.

Such a regulatory system would protect the requirements of social research, government, and consumers thereby assuring freedom and dignity without barring social development. A structure of informational regulation would provide minimum assurances that as Canadian society becomes less supportive of individual idiosyncrasy and more cognizant of broad communal needs, that the prospective tyranny of a majority political process will still be capable of diligently accommodating the sanctity of individual privacy. This is predominantly a moral and ethical question tied intimately with the very purposes of our society and for those reasons social scientists have a profound obligation to respect the requirement of informational privacy.



Protecting Personal Rights to Informational Privacy: Supplement.

The preceeding paper was prepared essentially for one purpose and that was to challenge social scientists (be they in university or government) to demonstrate that they can provide appreciable benefit to society from collections of data and micro-data which would be considered, under most circumstances, to be invasions of privacy. It must rest with the invader of privacy, irrespective of who that may be, to demonstrate that the information and data required are absolutely the only kind of information and data that will provide the socially benefit results sought.

Since the above was prepared (December, 1975) considerable additional information has been gathered and detailed studies undertaken. Unfortunately, the type of analysis which should be undertaken has not been done partially because of other priorities and partially because I have not sought funding.

There are two supplementary matters I will add to the original discussion and both relate to protection of personal privacy or, to put it in terms of Bill C-225, both matters relate to the right of public access to information held about individuals in the public interest. First, I shall briefly review some of the lessor known consequences of U.S. Public Law #579, Protection of Personal Privacy legislation.<sup>27</sup> Second, I should like to comment upon British activities in the field of protection of personal privacy, beginning with the 1972 Younger Committee study<sup>28</sup> and culminating in the December 1975 White Paper "Computers and Privacy"<sup>29</sup> and its supplement "Computers:Safeguardsfor Privacy".<sup>30</sup>

In most respects U.S. Public Law #579 is a respectable piece of legislation and, in brief form, it only requires that a government agency inform an individual, within 30 days of a request being made, whether the government agency holds in its files any information on the individual.<sup>31</sup> In principle the procedure is straightforward. Thus, an individual who may have reason to

---

<sup>27</sup> A Bill applying similar provisions to private industry is before the U.S. Congress, the Goldwater - Coch Bill, #1984.

<sup>28</sup> The Report of The Committee on Privacy (Sir Keith Younger, Chairman), 1972 Cmnd. 5012.

<sup>29</sup> Cmnd. 6353

<sup>30</sup> Cmnd. 6354

<sup>31</sup> The U.S. Office of Management and Budget has available a set of Guidelines for Law #579.

believe information is held on him may request verification of the existence of the information and within 30 days verification must be provided. Thereafter the individual has the right to view the information and to propose such corrections as he may deem warranted. The apparent simplicity of the concept, however, belies the facts at least from the administrative viewpoint which, in turn, raises questions about the cost-benefit relationships of privacy and protection of privacy.

In order to operationalize the informed consent provisions of U.S. Public Law #579, at least twenty-one separate data inputs are required.<sup>32</sup> They are as follows:

1. Individual request for information/consent. ("No Agency shall disclose information except by written consent of the individual to whom a record pertains.")
2. Disclosure consent processing systems
3. Internal user access controls (includes access control data and 'routine use' definition)
4. External user access controls (Access control data against unauthorized use).
5. Journalisation input ("Agencies shall keep a record of all data transactions").
6. Archival procedures ("five years or life of record, whichever is longer"). Retention - agency personnel are liable for misuse of archival data, especially if it should have been purged.
7. Individual's access capability. (The Agency shall permit, upon request of an individual, an opportunity to review the record and have a copy of all data provided. This requires some form of unique identification procedure. Fees must be established. Data must be comprehensible to the individual e.g. not computer readable.)
8. Individual notification - record copy and copy billing process.
9. Modification procedures (The individual must be permitted to amend the record. A time to be specified within which the agency complies or informs the individual of its refusal;. This refusal must include reasons, and notification of procedure for review).
10. Correction procedures.
11. Refusal notification and response.
12. Review procedures for refusal and amendment.
13. Other government agency notification (if data has been disclosed.)
14. Contested data/information procedures. (Individuals must have a capacity to file reasons for disagreement with agency record. This should include notification to the individual of the availability of judicial review).

---

<sup>32</sup> This assumes all data held on individuals is computer stored and



15. Process individual's reasons for disagreement with data record.
16. Inclusion of statements of disagreement and/or disclosures.
17. Individual notification of compulsory legal disclosure (Agencies shall make reasonable efforts to serve notice on an individual when a record is made available under compulsory legal process and when such process becomes a matter of public record).
18. Data collection - statement of basis for authority and use. (Agencies may retain only such information and data as is relevant and necessary to accomplish the purposes of the agency as are required to be accomplished by statute or Executive Order.)
19. Maintain Federal Register (notice of use).
20. Other Agency requirements: includes accuracy, relevancy, timeliness (all necessitate separate procedures).
21. Rules of conduct of persons involved in data access and use. (Sec. 7 (a) (1) of #579 defines individual penalties).

Each of these 21 data input items would apply for each individual on whom information is held by each government agency and department. It is estimated that full operationalizations of U.S. Public Law #579 will cost \$100 to \$200 million to initiate and an additional \$200 - \$300 million per year for each of the next ten years just to keep the system moving. Applying a 10% ratio to Canada would lead to an estimated cost (federal government alone) of about \$200 - \$300 for full operationalization of similar guarantees in Canada over ten years.

Clearly costs and complexity are significant variables in consideration of privacy (or informational disclosure) legislation in Canada. Moreover, we have no way of determining whether rights available to Canadians under such a complex system would be universally known. Nor can we imagine what would occur should every Canadian suddenly decide to avail themselves of their right to disclosure and demand all information from all agencies at once. For example, if every Canadian requests income tax data from National Revenue (every American has a right to Internal Revenue Service data on them) the system would be in chaos within months. Finally, if we viewed the matter of access from the point of view of total linkages between agency data sets, the task is phenomenal. For example, in the British Government's Report "Computers: Safeguards for Privacy" (Cmnd. 6354) (pp. 10-15) a total of 232 separate government computer tasks containing information about identifiable individuals are listed. In Canada, of course, these separate items would be

distributed between the federal and provincial governments. Naturally, with a simple computer terminal and the necessary code data and information held at any level of government (providing it was computer accessible) could be linked. The individual profiles available through such linkages, theoretically, would be fairly comprehensive. It is this possibility, in conjunction with costs, which brings me to consider proposals now before the British Government.

Their approach, as outlined in the Computers and Privacy White Paper (Cmd. 6353, p. 9) is, first, to establish a set of standards governing the use of computers that handle personal information, and, second, to establish a permanent statutory agency to oversee the use of computers, in both the public and private sectors, to ensure that they are operated with proper regard for privacy and with the necessary safeguards for the personal information which they contain. They have tentatively called the latter body the "Data Protection Authority" and it will consist of people with knowledge and experience in the field. Presumably it would function more or less like any other regulatory agency.

Before the British Government makes final decisions relative to the standards and the Data Protection Authority it will seek detailed advice from an ad hoc Data Protection Committee which is intended to draft proposals for public discussion prior to final legislative decisions being made.

The White Paper's proposed guidelines follow the ten principles enumerated in the Younger Committee Report and these would seem an adequate basis for protection of personal privacy. The principles are:

1. Information should be regarded as held for a specific purpose and not be used, without appropriate authorisation, for other purposes.
2. Access to information should be confined to those authorised to have it for the purpose for which it was supplied.
3. The amount of information collected and held should be the minimum necessary for the achievement of a specified purpose.
4. In computerised systems handling information for statistical purposes, adequate provision should be made in their design and programmes for separating identities from the rest of the data.
5. There should be arrangements whereby the subject could be told about the information held concerning him.
6. The level of security to be achieved by a system should be specified in advance by the user and should include precautions against the deliberate abuse or misuse of information.



7. A monitoring system should be provided to facilitate the detection of any violation of the security system.
8. In the design of information systems, periods should be specified beyond which the information should not be retained.
9. Data held should be accurate. There should be machinery for the correction of inaccuracy and the updating of information.
10. Care should be taken in coding value judgements.

On balance, given the Swedish Data Inspection Board, U.S. Public Law #579, and the British White Paper proposals, I would tend to opt for a format akin to the latter. The British proposals offer a fairly flexible regulatory system whereas the Swedish system is excessively vigorous, and the American is too costly and complicated for the benefits derived.

(TRADUCTION)

APPENDICE «RSI-32»

Protection des droits de la personne à la vie privée

Un document préparé à l'origine pour le Conseil canadien de  
recherches en sciences sociales, colloque sur les statistiques,  
Ottawa, les 4 et 5 mars 1976

Revu et complété pour être présenté au Comité mixte  
permanent des règlements et autres textes réglementaires,  
Ottawa, le 4 mai 1976

par

C. Lloyd Brown-John  
Professeur adjoint  
Département des sciences politiques  
Université de Windsor  
Windsor (Ontario)



Protection des droits de la personne à la vie privée

Réfléchissant sur la Loi des mesures de guerre invoquée au Canada le 16 octobre 1970, le Premier ministre Trudeau a soulevé un aspect tout à fait fondamental de la relation entre la liberté et l'ordre. En résumé, il a laissé entendre qu'à son avis, la liberté ne peut exister dans des conditions de chaos et ne peut donc s'épanouir que dans l'ordre.<sup>1</sup> Ce que le Premier ministre a omis de mentionner, c'est que la rançon du maintien de l'ordre (y compris les coûts marginaux de respect des systèmes politiques ou sociaux) dépasse peut-être les gains de liberté découlant du maintien de l'ordre. Cette notion est particulièrement essentielle si l'on songe que les mécanismes pluralistes permettant de cerner les problèmes, dont découlent les politiques gouvernementales, ne sont pas toujours eux-mêmes conformes aux normes individuelles. Pour illustrer le fossé qui existe probablement entre une valeur individuelle et une valeur sociale, j'ai préparé le modèle du tableau 1 qui constitue en fait un système inversé. On y voit qu'une liberté "a" définie individuellement, se transforme en une liberté sociale générale (résultat politique) "P" et on constate qu'au cours du processus, le résultat social "P" peut être tout à fait différent du résultat "a" que préférerait l'individu.<sup>2</sup> Il n'y a rien de vraiment mauvais dans ce processus puisqu'il est l'essence même d'un système politique pluraliste ou interactif et concurrentiel. Toutefois, il faut comprendre que des objectifs définis socialement peuvent fort bien transcender des normes individuelles et

---

<sup>1</sup> Ces remarques ont été faites lors d'une entrevue à l'émission Newsweek de Radio-Canada, en octobre 1971.

<sup>2</sup> Pour favoriser la compréhension, le processus a été présenté de façon très simplifiée.

que la collectivité peut donc, par inadvertance, constituer elle-même la tyrannie proverbiale de la majorité.

Il y a une limite à l'ingérence légitime de l'opinion collective dans l'indépendance individuelle; et la définition de cette limite afin d'éviter tout empiètement, est aussi indispensable à la bonne conduite des affaires humaines que la protection contre le despotisme politique.<sup>3</sup>

Il peut sembler étrange de rappeler les paroles de John Stuart Mill à une époque où la liberté collective est réputée plus grande qu'en toute autre époque de l'histoire, le potentiel et la demande technologiques laissent présager des remises en question de la liberté individuelle et personnelle de plus en plus fréquentes à mesure que les exigences de la survivance humaine dans des conditions de pénurie, se feront plus pressantes.<sup>4</sup> Pour paraphraser Immanuel Kant, la moralité doit être déduite de la qualité de la liberté, et la liberté doit être considérée comme un attribut des êtres rationnels.<sup>5</sup> Ainsi, si les décisions politiques du gouvernement exigent que des hommes rationnels utilisent des moyens rationnels pour des choix sociaux, la société doit donc faire en sorte que ces personnes soient pénétrées de leur obligation morale de respecter la vie privée en tant que qualité intrinsèque de la personnalité, donc de la liberté. Cette prémisse a servi de point de départ à l'étude qui suit.

---

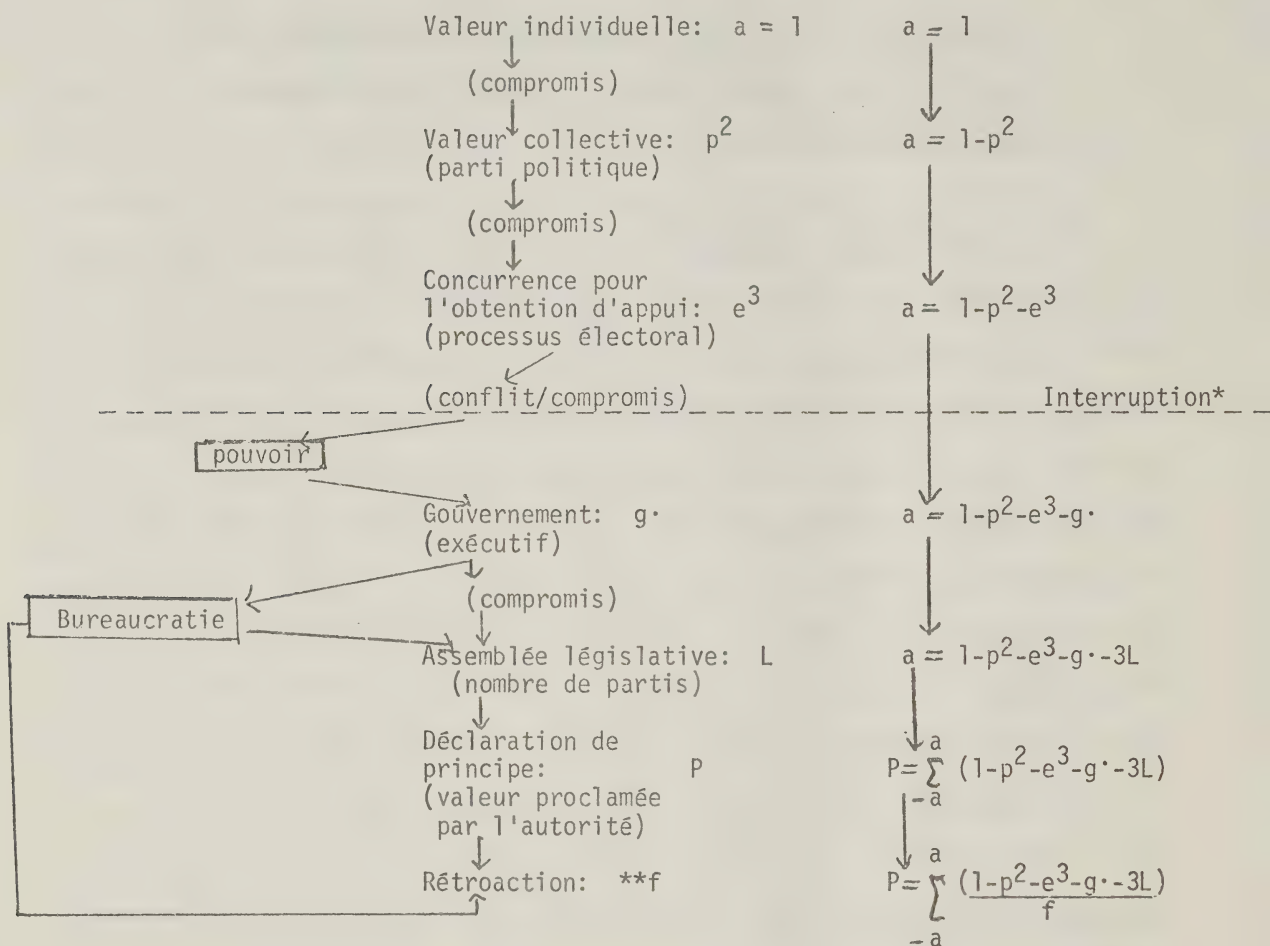
<sup>3</sup>John Stuart Mill, On Liberty, (Londres: Oxford University Press, 1960), p.9.

<sup>4</sup>Pour un aspect des politiques de la rareté, voir: P. Connelly et R. Perlman, The Politics of Scarcity, (Londres: Oxford Univ. Press, 1975). On trouve les grandes lignes d'une politique prospective, dans un domaine particulier, dans la publication du Conseil des sciences du Canada, intitulée "Problèmes d'une politique des richesses naturelles au Canada", Rapport no 19, Ottawa, Janvier 1973.

<sup>5</sup>Immanuel Kant, "Metaphysical Foundations of Morals", dans The Philosophy of Kant, Carl J. Friedrich, (ed.) (New-York: The Modern Library, 1949), p. 193.



Tableau 1

Transformation d'une valeur individuelle en valeur sociale: système inversé

\*

"Interruption" est conçue comme équivalant en gros à "fin du programme". C'est-à-dire que pour les partis politiques qui perdent aux élections, le processus de transformation de la valeur n'est plus fonction du pouvoir mais plutôt fonction d'influence. Pour simplifier le processus, le système tend à démontrer que les politiques sont des manifestations directes des rapports entre le parti au pouvoir et la bureaucratie.

\*\*

Cette rétroaction est elle aussi simplifiée et ne distingue pas "la rétroaction de la valeur sociale" de "la rétroaction administrative". Toutefois, les deux sont des réactions à une politique, l'une prend sa source dans le grand public alors que l'autre est une réponse à une surveillance bureaucratique systématique de la réalisation des objectifs. Une matrice simple des rétroactions serait composée de quatre cellules "source de valeur".

Il est impossible de retourner à une époque où la vie était moins compliquée et où les besoins étaient simplement définis et peut-être satisfaits de façon primaire. Comme le roi Canute, nous ne pouvons pas ne pas tenir compte des vagues importantes de changement technologique. Ayant constaté la nature permanente et inévitable de la technologie et des connaissances technologiques, l'adaptation de la valeur collective devient une étape vitale des rapports entre les humains et la technologie. C'est pourquoi la pensée sociale doit se préoccuper de l'adaptation aux changements technologiques. En d'autres termes, comme l'a estimé Yehezkel Dhror, il est nécessaire que les principes directeurs soient détaillés et précis et qu'ils assurent un rapport positif entre les efforts technico-scientifiques des experts qui cherchent à améliorer les résultats, et les activités à raisonnement politique de ceux qui sont chargés des décisions sociétales.<sup>6</sup>

En reconnaissant, par conséquent, une technique omnisciente et son aptitude à accumuler, à traiter et à analyser les renseignements, nous devons nous attaquer à la question de la liberté.

Comme le laisse voir le tableau 1, la définition collective ou sociale d'une valeur, la liberté sociale, par exemple, (manifeste dans les déclarations de politiques), peut ne comporter qu'une ressemblance lointaine avec les perceptions individuelles de la valeur, de la liberté individuelle, par exemple. Comme l'indique la taxonomie, c'est la conséquence habituelle d'un processus politique pluraliste. Ceci étant le cas, il est essentiel de se rendre compte que la volonté de la majorité (par exemple le nombre majoritaire

---

<sup>6</sup>Fondé sur: Yehezkel Dhror, "Prolegomena to the Policy Sciences", Policy Sciences, I (1970), pp. 31-47.



minimal requis d'appuis à un système politique) peut être tyrannique si l'on perd de vue l'objectif de principe des systèmes d'États démocratiques, c'est-à-dire promouvoir des conditions dans lesquelles prédomine la liberté et s'épanouit la personnalité de l'individu. Par conséquent, on ne peut excuser l'affirmation voulant que l'ordre soit un prérequis à l'exercice de la liberté en la désignant comme objectif social de principe. Ainsi, dans la mesure où les données sociales et les renseignements accumulés et utilisés peuvent contribuer à engendrer une société ordonnée laquelle, en retour, favorise activement l'exercice de la liberté, alors il devient peu nécessaire de protéger les droits personnels vu que le "bien" commun devrait probablement suffire à assurer la protection de l'individu. Bien entendu, cela présuppose une prédominance constante des injonctions morales sur lesquelles se fonde la société démocratique.

Deux tendances, cependant, donnent à entendre que les opinions générales sur la liberté sont ténues. Premièrement, un grand nombre d'indications nous permettent d'avancer que l'État, en tant que collectivité représentant les volontés individuelles, tolère de plus en plus des incursions dans l'intimité des citoyens, intimité jusqu'ici considérée comme inviolable. Les débats publics sur les questions comme l'avortement, l'homosexualité, la peine de mort, le niveau de vie minimal et l'alimentation indiquent une prédilection accrue de la société envers l'intrusion de l'État dans l'intimité du citoyen. M. D.W. Henderson, lorsqu'il indique "l'origine des tendances sociales fondamentales"<sup>6</sup> est d'avis que l'une des quatre principales tendances sociales fondamentales de l'avenir sera une société plus contrôlée, plus

6

Henderson, D.W., Social Indicators: A Rationale and Research Framework, (Ottawa: Conseil économique du Canada, 1974), p.76.

communale, et moins individualiste que celle qu'on connaît aujourd'hui.<sup>7</sup>

Il insiste à ce sujet en expliquant que le chevauchement et le conflit accrus entre les préférences de l'individu ou des groupes, et entre ces préférences et les restrictions sociales, et la nécessité d'imposer un certain contrôle sur la situation qui en résulte, se trouvent parmi les aspects clés de cette tendance fondamentale dans notre société.<sup>8</sup>

Comme rien ne nous permet de douter de cette projection d'une tendance sociale fondamentale,<sup>9</sup> il semblerait plus impératif que jamais d'envisager des conditions selon lesquelles une sphère minimum et irréductible d'intimité serait assurée. Ce concept est très voisin de celui qu'indique le Rapport du groupe de travail du gouvernement fédéral intitulé Privacy and Computers (l'intimité et les ordinateurs), soit le concept du "noyau essentiel de l'intimité".<sup>10</sup> Les concepts d'un "noyau d'intimité" laissent entrevoir la nécessité de l'établissement d'un processus institutionnalisé de protection de l'intimité. Ce sujet sera étudié plus loin.

---

7

Henderson, D.W., op. cit., p. 75.

8

Ibid., p. 76

9

Cette proposition est fondée sur une série de conférences que j'ai prononcées devant des étudiants en psychologie à l'Université de Windsor, en 1972. A cette époque, j'avais laissé entendre que l'impulsion de la régularisation des relations entre les hommes était la tendance dominante et que cela imposait des restrictions rigoureuses à l'individualisme tel que l'a toujours conçu notre société.

10

Canada, ministère des Communications, Privacy and Computers, (Ottawa: Information Canada, 1972). L'explication de ce concept par le ministre des Communications de l'époque se trouve dans une allocution prononcée à l'occasion du Colloque annuel canado-américain. Voir: J. Alex Murray, Information Processing and the Right to Privacy, délibérations du 14ième Colloque annuel Canado-américain, (Windsor: presses de l'Université de Windsor, 1972), pp. 80-85.



La seconde tendance qui laisse entendre qu'il ne faudra pas beaucoup compter sur la société en général comme garante de l'intimité des citoyens, se fonde sur la preuve que le public est disposé à tolérer des intrusions massives dans l'intimité et dans la liberté du citoyen pour permettre un fonctionnement plus ordonné de la société. La volonté générale des Canadiens d'accepter la Loi sur les mesures de guerre de 1970, ou l'acquiescement général des restrictions imposées à une économie de libre marché par l'entremise d'un système de restrictions sur les prix et les revenus en 1975, semble indiquer la prédisposition fondamentale des Canadiens à bien tolérer les mesures d'ordre dans la société si la situation est perçue comme étant instable. Dans d'autres domaines, par exemple celui d'un système universel de paiements, les considérations de principe politique par voie de l'électronique s'attachent plus au fonctionnement du système, et c'est pourquoi la passion d'un technocrate visant à produire un système de paiements ordonné et efficace, mais entièrement ouvert, a le pas sur un système légèrement moins efficace mais un peu plus axé sur l'intimité.<sup>11</sup>

Par conséquent, l'ordre social défini par les systèmes globaux et techniques de préservation de l'ordre social semblerait généralement prévaloir et paraît inévitable par opposition aux caprices de la liberté à son maximum au sein de systèmes sociaux et finalement politiques moins efficaces et beaucoup moins restreints.

---

11

La déclaration de politique du gouvernement fédéral intitulée "Towards an Electronic Payments System" consacre seulement 3 paragraphes d'une phrase chacun à l'intimité (Ottawa: Information Canada, 1975), p. 24. Henderson, op. cit., p. 76, signale qu'une enquête du réseau CBS aux Etats-Unis indiquait qu'une majorité d'adultes sont prêts à accepter la réduction des libertés garanties par la constitution pour diminuer les conflits et les désordres sociaux perçus.

Dans ce qui suit, j'étudierai brièvement la nécessité apparente d'obtenir des renseignements, l'utilisation de ces renseignements, la nature de l'intimité et, enfin, j'indiquerai une solution qui permettrait d'établir un mécanisme institutionnel qui garantisse l'intimité. Cette proposition est fondée sur la conclusion voulant que la population en général n'est ni en mesure d'assumer des obligations morales de la préservation de l'intimité du citoyen sur le plan des renseignements, ni désireuse de le faire.<sup>12</sup>

## II Nécessité de renseigner

On semble associer un caractère d'urgence aux demandes des spécialistes des sciences sociales d'accès aux sources de micro-données.

De plus en plus, les utilisateurs de données demandent qu'on leur fournisse des renseignements sous une forme plus souple, c'est-à-dire des données qui sont décomposées afin de retourner aux unités originales, pour qu'elles puissent être rassemblées à nouveau et compilées par le chercheur pour ses besoins particuliers.<sup>13</sup>

Il se peut que l'insuffisance des collections de données aux fins de recherches, soit attribuable à deux facteurs fondamentaux. Premièrement, il est possible que les formes traditionnelles de collections de données (par exemple, le PNB) n'aient pas suffi à répondre tant aux besoins immédiats de ceux qui établissent les politiques qu'aux besoins en techniques plus

---

12.

Evidemment, ces discussions seront très brèves et je me référerai à des documents supplémentaires pour compléter cet examen général.

13

Statistique Canada, "Introduction to the Public Use Sample Tapes", document miméographié, mai 1975, page 1. Également M. Greenberger (éd.), Computers, Communications and the Public Interest, (Baltimore: John Hopkins Press, 1971). Voir le document présenté par le CRSS à Statistique Canada et intitulé "On the Need and Value of an Anonymous Sample Tape of Individual Returns of the 1971 Census" (19 septembre 1972, document miméographié).



précises de prospective devant aider à établir des choix de politiques selon des prévisions. Deuxièmement, le besoin de ces renseignements est probablement motivé par une combinaison subtile mais bien réelle de curiosité scientifique et de désir inévitable de publier des documents.

Le premier motif constitue un argument beaucoup plus louable et satisfaisant pour revendiquer l'accès à des micro-données établies systématiquement et, dans la mesure où l'on peut élaborer des méthodes pour protéger le caractère confidentiel de l'information, on peut envisager l'accès à des renseignements isolés. Toutefois, j'estime qu'il faudrait en démontrer clairement le besoin et, à ma connaissance, à l'exception de certains travaux effectués par le Conseil économique du Canada et le CRSS, les spécialistes des sciences sociales au Canada n'y sont pas encore parvenus. Dans ce contexte, ce besoin désigne les avantages que retire de façon évidente la société et non pas les sciences sociales en elles-mêmes.<sup>14</sup>

Il faudrait donc absolument démontrer que des analyses poussées de micro-données procureraient des avantages sociaux appréciables avant qu'un organisme statistique central n'étudie les moyens de recueillir et de diffuser ces données. Je ne soutiens pas que cela ne peut pas être démontré ou que l'analyse de micro-données n'est pas essentielle à l'établissement de choix en matière de politiques publiques. Toutefois, je considère qu'avant d'ouvrir la boîte de Pandore, il est essentiel qu'on y apporte une justification valable.

---

14

Certains documents d'étude du Conseil économique démontrent la nécessité d'obtenir des micro-données. Par exemple, dans le document de Jeff Greenberg, "Social Indicators in Education: A Conceptual Framework", son "indicateur général d'éducation" gagnerait beaucoup à être accompagné de micro-données sur les relations entre le comportement des parents et celui des enfants.

Par conséquent, il semble raisonnable de s'interroger sur les fins visées lorsqu'on met ainsi le droit à la vie privée en question. Nous supposons une relation entre les sciences sociales et les besoins de la collectivité et à partir de cela, nous concluons que les renseignements et les micro-données doivent être divulgués mais avec quelles données (théoriques et empiriques) pouvons-nous étayer des revendications aussi subtiles face au concept délicat de la liberté personnelle?

Récemment, il est devenu de plus en plus évident que des renseignements individuels détaillés sont beaucoup plus utiles à des fins de recherche et par conséquent à l'établissement de politiques, que des renseignements rassemblés et compilés. <sup>15</sup>

Nous pourrions considérer le raffinement croissant des techniques d'analyse des politiques et déterminer des fins utiles pour les données tant collectives qu'individuelles.<sup>16</sup> En d'autres termes, si nous devons considérer de façon réaliste que des choix plus rationnels et efficaces en matière de politiques, constituent un objectif avantageux, alors on pourrait justifier plus facilement la collecte des données. En retour, cela constituerait un argument de plus en faveur de la divulgation obligatoire de renseignements.

---

15

Richard Ruggles (économiste, Yale) au Comité de la Chambre des Représentants sur les activités gouvernementales, "The Computer and Invasion of Privacy", Washington, 1967, page 91. L'ancien chef du Bureau américain du Budget, Charles L. Schultze, a souligné le besoin de comparer les données recueillies sur des personnes à partir de diverses études et dossiers administratifs pour évaluer le comportement social de divers groupes de la population dans Greenberger, op. cit. page 169. Pour une étude théorique intéressante de l'utilisation des micro-données, voir Jac-André Boulet, "L'analyse des disparités de revenus: un cadre méthodologique de recherche", document d'étude, Conseil économique du Canada, (n.d.).

16

Par exemple, plusieurs techniques disponibles pour des projections dans le domaine social, c'est-à-dire des signes avant-coureurs et des études des possibilités, nécessitent le recours à des données empiriques, notamment des analyses de matrices d'effets réciproques, des jeux et analogies mathématiques, des simulations par ordinateur, des modèles d'entrée et de sortie, des méthodes d'évaluation sociale et évidemment des indicateurs sociaux.



Par exemple, les indicateurs sociaux peuvent constituer à la longue des mesures de rechange commodées du mouvement vers la réalisation des objectifs si l'on peut obtenir des indices de sous-systèmes et des données d'information.<sup>17</sup> Pourtant, il semblerait que l'efficacité des indicateurs sociaux comme outil d'analyse de politiques ne soit pas encore prouvée et, par conséquent, à titre de technique expérimentale et théorique, il faudrait justifier soigneusement leurs besoins en micro-données. Par exemple, même si les précautions prises par Statistique Canada pour assurer le caractère confidentiel des échantillons destinés à l'usage du public, et protéger les répondants, semblent assez efficaces, un organisme externe devrait peut-être assurer une surveillance et une évaluation permanente.<sup>18</sup>

En résumé, s'il peut être démontré que des avantages sociaux importants découleraient de la collecte et de l'utilisation de données détaillées, alors il faudrait réduire le plus possible les obstacles et rendre les conditions d'utilisation assez souples. Toutefois, tant que les spécialistes des sciences sociales n'auront pas démontré un besoin social positif et profond et tant que des contrôles uniformes n'auront pas été établis pour la collecte et l'utilisation des micro-données, il ne semble pas approprié de supprimer à la légère les droits à l'intimité et aux libertés qui sont en jeu.<sup>19</sup> Jusqu'à présent, exception faite de

---

17

K.J. Dueker, "Urban Information Systems and Urban Indicators", Urban Affairs Quarterly, 6 (1970), p. 175.

18

Statistique Canada, op. cit., p. 2. Voir: infra, p. 14-17.

19.

Evidemment, cette affirmation est basée sur l'hypothèse voulant que le droit coutumier assure un droit inhérent à l'intimité. Si cette supposition était fausse, les positions à ce sujet pourraient être révisées.

l'expérimentation et de la curiosité intellectuelle, les sociologues n'ont pu démontrer un besoin véritable justifiant l'accès à l'information. Je crois qu'on pourrait démontrer de tels besoins mais je ne suis pas satisfait des arguments fournis jusqu'à présent.

### III Accumulation et transfert d'information

Jusqu'à maintenant, aucune distinction n'a été établie entre l'information utilisée à des fins publiques (les indicateurs sociaux, par exemple) et l'information recueillie à des fins privées (les bureaux de crédit, par exemple). La raison en est que l'information recueillie à quelque fin que ce soit, semble être totalement interchangeable. Edward Ryan, de la Commission de réforme du droit de l'Ontario, déclarait:<sup>20</sup>

Personne ne peut douter que le réseau reliant entre eux employeurs, force policière, compagnies d'assurance, gouvernements et le marché, représente un ensemble de pouvoirs considérables, cachés, arbitraires et anonymes. Le particulier est isolé - totalement seul et vulnérable face à ce système. Aucune loi ne le protège, aucun tribunal ne peut l'aider.

De plus, M. Ryan soulignait qu'en 1971, une compagnie privée de renseignements, la Retail Credit Company, offrait à ses clients, moyennant la somme de \$20, d'avoir accès aux dossiers des patients d'une institution aussi prestigieuse que la clinique Mayo. M. Ryan soulignait aussi qu'un client important de la Retail Credit Company (client no 156-500) était un organisme du ministère québécois du revenu.

---

20

Edward F. Ryan, Procès-verbaux, 14ième colloque annuel canado-américain, page 22.



Une grande variété de renseignements peuvent être gardés à peu près n'importe où, pourvu que cet endroit soit accessible par téléphone. Par conséquent, avec un seul terminal informatique, il est possible d'obtenir des renseignements des bureaux de crédit, des compagnies d'assurance, des hôpitaux, des universités et autres établissements d'éducation, et des organismes gouvernementaux, peu importe où ils sont situés, presque partout dans le monde. L'une des études préparées pour le groupe d'étude sur la vie privée et l'ordinateur<sup>21</sup> a démontré que la vie privée du citoyen n'était pas entièrement à l'abri de ces méthodes de cueillette de renseignements.

Même si l'on prend de grandes précautions aux fins de sécurité lorsqu'on utilise collectivement un ordinateur, telles que les codes d'accès, il est tout de même possible de déchiffrer ces derniers et obtenir des renseignements confidentiels. Au M.I.T., ... des étudiants ont pu déchiffrer des codes complexes qui devaient protéger la vie privée des utilisateurs ... les étudiants ont même capté des lignes de transmission de renseignements en provenance de la base aérienne stratégique d'Omaha.

Un expert en électronique peut déchiffrer les codes des systèmes en partage de temps. Le professeur E.L. Glaser, de la Case Western Reserve University de Cleveland, en est un. Après avoir étudié les méthodes de fonctionnement standard du système, et y avoir réfléchi pendant quelques heures, il a pu comprendre un système après seulement cinq minutes au terminal.

Des faits semblables nous révèlent deux aspects manifestes. Premièrement, peu importe où les renseignements sont gardés, s'il est possible de les

---

21  
H.S. Gellman, "Electronic Banking Systems and their Effects on Privacy", étude pour le compte du groupe d'étude sur la vie privée et les ordinateurs (s.d.) (document mimeographié) ministère des Communications. Voir aussi P.J. Scaletta, "The Computer is a Threat to Individual Privacy", Data Management, janvier 1972, page 22.

obtenir par ordinateur, théoriquement, n'importe qui peut y avoir accès. Deuxièmement, et cela découle du premier aspect, peu importe la loi du pays qui limite l'accès aux renseignements (par exemple, pour corriger des erreurs comme dans le "Datainspekitionen" de la Suède, ou le Data Inspection Board) il n'en demeure pas moins qu'au-delà de la loi, il est possible de garder des données auxquelles il sera très possible d'avoir accès grâce à un terminal relié à une ligne téléphonique.

Par conséquent, même si on adoptait certaines lois fédérales ou provinciales pour protéger la vie privée du citoyen au Canada, ces lois ne protégeraient le citoyen qu'en ce qui concerne la cueillette manifeste d'information, un peu comme le font, je suppose, les lois sur la divulgation du crédit. Il ne peut exister aucune garantie contre l'accumulation clandestine d'informations non autorisée au Canada, ou à l'étranger. Par conséquent, l'accumulation et le transfert d'information constituent une grave menace à la vie privée. Nous nous rendons compte que nos moyens de contrôle officiel de la cueillette d'information sont limités, et qu'il semble essentiel d'étudier des méthodes de restriction et de la cueillette des renseignements, et de leur utilisation. Toutefois, avant d'étudier ce domaine, je reconnais qu'il est nécessaire d'évaluer brièvement la notion de vie privée.

#### IV Vie privée

La vie privée comporte trois concepts: l'inviolabilité, le secret et la confiance. L'inviolabilité sous-entend la garantie qu'a un citoyen, que sa juridiction ou sa propriété ne sera pas outrepassée, et en certaines



circonstances, cette garantie peut être considérée comme sacrée. Le caractère "confidentiel" suppose qu'il y a eu communication entre parties, soit dans le privé ou en secret, et par conséquent, pour qu'une question soit considérée confidentielle, elle doit avoir été communiquée. La confiance comporte la foi d'une personne dans les actions d'une autre; un sens de l'obligation est inhérent à ce concept. Ainsi, le droit à la vie privée, c'est le droit à l'inviolabilité de sa propre personne, comprenant dans une certaine mesure, sa propriété. La divulgation de la vie privée peut se faire par des moyens "ouverts" ou "fermés". Par "ouverts", on entend les renseignements donnés par la personne même, soit consciemment (en répondant à une question), soit inconsciemment (par exemple, par des schémas de comportement, de consommation, etc.). Par "fermés", on entend la divulgation de la vie privée à des fins précises (par exemple, des études du crédit, des recensements), de façon obligatoire ou semi-obligatoire (par exemple, pour obtenir du crédit ou des prêts). C'est dans ce dernier domaine que l'aspect "confidentiel" et la confiance entrent en ligne de compte. Aux fins de cette discussion, la divulgation<sup>de la vie privée</sup> sera considérée comme résultant de déclarations de la personne même.<sup>22</sup> Ainsi, les renseignements obtenus par

---

22

Il est clair que certains renseignements personnels sont rendus publics par inadvertance grâce aux schémas de consommation, par exemple la préférence d'une personne pour un type, modèle ou catégorie d'automobiles, révèle des aspects de sa psychologie. Les analystes du comportement du consommateur savent depuis longtemps que les consommateurs véhiculent de l'information de façon très simple, et que par exemple, l'heure à laquelle ils prennent leur dernier repas de la journée, et le fait qu'ils l'appellent souper ou dîner sont des éléments révélateurs. Voir par exemple, T.S. Robertson, Consumer Behaviour (Glenview, III.; Scott, Foresman and Co., 1970). Ce serait un grand jour pour la commercialisation, si un système de paiement entièrement électronique était introduit partout au Canada, et si les analystes pouvaient avoir accès aux données sur la consommation. Il en sera de même, si un système universel de codage des produits est établi à l'échelle nationale.

des moyens clandestins (par exemple, entrevues avec les voisins, écoute, etc.) seront considérés comme un "empiètement" sur la vie privée. Il est probable que seule l'interdiction d'utiliser ces renseignements à des fins publiques pourrait garantir la vie privée contre les "empiètements". Toutefois, il semblerait que l'information obtenue pour le compte des employeurs privés, peu importe les moyens, soit largement considérée comme appropriée pour évaluer les futurs employés.

Le groupe de travail du gouvernement fédéral sur le droit à la vie privée a étudié très attentivement les origines juridiques et sociales du droit à la vie privée et il serait futile de reprendre ici cette étude. Tout à fait logiquement, le groupe de travail n'a pas conclu à l'existence d'un droit légal absolu à la vie privée, car, après tout, la notion est vague. Également, un droit absolu à la vie privée signifierait que l'intérêt du particulier doit supplanter celui de l'État si les deux entraient en conflit, et c'est l'anathème jeté sur le concept de souveraineté absolue de l'État, même si la pratique de l'État (variant suivant les systèmes politiques) offre d'autres possibilités.

Néanmoins, si l'Etat démocratique existe pour l'accomplissement des besoins humains et l'amélioration des conditions de vie humaine, alors, implicitement, le droit à la vie privée est un droit fondamental de l'homme. Le groupe de travail fédéral sur le droit à la vie privée a soulevé la valeur du concept d'un "minimum de vie privée" pour l'individu. Ce "minimum de vie privée" a été jugé inséparable de la dignité humaine et a été conçu à la fois comme guide pour les tribunaux et comme guide philosophique précis pour la politique et la législation gouvernementales.



Le droit à la vie privée est un attribut essentiel de l'existence humaine car c'est sur les fondements de la vie privée que s'érige la structure de la personnalité humaine. Le droit à la vie privée s'accompagne de la défense contre la conformité et la manipulation sociale et psychologique. Pourtant, l'extrême importance de la vie privée était loin d'être reconnue par la société dans son ensemble et, aujourd'hui, par ceux qui offrent de diriger la société vers de meilleures destinées, les scientifiques sociaux. La curiosité, alliée à l'intellect, a mené un assaut contre le tissu de la vie sociale et lorsqu'à ceci s'ajoute une résistance moindre à l'intrusion dans les affaires d'autrui, nous atteignons le point où le droit à la vie privée a peu de poids comparativement à une prétendue éthique sociale. De même que la technologie au service de l'information s'est étendue, ainsi l'appétit s'est aiguisé pour une telle information. Et, à travers tout ceci, les scientifiques sociaux ont été des plus négligents en formulant des prémisses éthiques dont ils sont disposés à se servir pour empiéter sur l'individualisme. C'est ici, par conséquent, qu'une bonne partie de la protection du droit à la vie privée relativement à l'information devrait résider.

#### L'avenir et une conclusion

La discussion a commencé par une proposition, à savoir que le droit à la vie privée est un concept aussi relatif pour l'individu que pour la société et que par les processus courants des systèmes politiques pluralistes, ce que l'individu peut chérir comme le droit à la vie privée peut devenir à peine mieux qu'une vague prémisses de politique dans laquelle la société, apparemment, est disposée à tolérer d'importantes incursions. On a ensuite

laissé entendre qu'il existe, effectivement, un besoin d'information et que les scientifiques sociaux préféreraient apparemment des données non compilées, même si l'on s'est interrogé sur l'exactitude qu'on leur attribuait. Toutefois, on a reconnu qu'il semble y avoir un besoin croissant de mesures de réalisation des politiques telles que les indicateurs sociaux et qu'étant donné que la société continue à tendre vers un plus grand engagement commun dans la vie de l'individu, de telles mesures de coût-efficacité (par exemple la rentabilité pour l'approvisionnement et la distribution des services gouvernementaux) deviendront plus apparentes. De plus, il a été concédé que les techniques pour recueillir, stocker et récupérer l'information, sont si complexes qu'elles peuvent empêcher tout contrôle sur l'utilisation et l'adaptation que l'on peut en faire. Ainsi, compte tenu du besoin du droit à la vie privée, du besoin apparent d'information et de l'accumulation inévitable de cette information, est-il raisonnable de parler de protection des droits personnels?

On a laissé entendre au début que cette entité si prisée de la "liberté" ne pouvait pas être abandonnée aux caprices d'une fantaisie sociale débridée comme "l'opinion publique". La liberté, c'est le développement sans entrave de la personnalité qui, en retour, appelle le droit à la vie privée.

Il sera toujours difficile de contrôler les agences de recueil d'information des entreprises privées, même si la société peut restreindre formellement leurs activités les plus nuisibles et imposer des restrictions sur leur utilisation de l'information. Les questions du gouvernement, d'autre part, posent plus de défi.



Les garanties du caractère privé de l'information reposent sur une prémisse bien faible, soit qu'en général le rôle de l'État est de créer des conditions propices à la maximisation du bien-être humain et que le bien-être de l'homme est intimement lié au développement et à l'épanouissement de sa personnalité.<sup>23</sup> Bref, la personnalité est une fonction corrélatrice au droit à la vie privée. Par conséquent, la maximisation du comportement humain réside dans les assurances que donne l'État pour le respect de la vie privée. Le droit à la vie privée, dans la mesure où l'État est en cause, dépend de deux prémisses. D'abord, la garantie du droit à la vie privée a des connotations morales et éthiques qui doivent être affirmées constamment par l'État, les politiciens et, dans la mesure du possible, par l'électorat. Deuxièmement, les institutions doivent être investies d'un pouvoir de réglementation pour contrôler à la fois le recueil et l'utilisation de l'information. Le professeur C. Gotlieb, lors d'une conférence à l'Université Queen sur le droit à la vie privée<sup>24</sup> a laissé entendre que les systèmes d'information pourraient être classés suivant 3 caractéristiques:

---

23

Un excellent exemple d'un besoin d'une information détaillée et parfois intime se trouve dans les études de Nutrition Canada. Non seulement des données d'entrevues ont été obtenues mais des prélèvements de sang et d'urine ont été recueillis également. Certes l'intention de l'étude était louable et l'échantillon fourni par les participants, volontaire, néanmoins l'enquête de Nutrition Canada constituait pour l'État une importante intrusion dans la vie privée, même s'il poursuivait un objectif vital. Pour les détails techniques de l'enquête, voir par exemple, Nutrition Canada, Rapport d'enquête sur les Esquimaux, (Ottawa: Santé nationale et Bien-être social, 1975), pp. 3-11.

24

Mentionné par Milton T. Pearson, Président, Associate Credit Bureaus of Canada, dans son allocution lors du 14e Séminaire annuel canado-américain (1972), op. cit., pp. 73-78 à la page 73.

- a) la source de l'information;
- b) l'étendue de la diffusion de l'information; et,
- c) la méthode par laquelle l'individu peut prendre connaissance de l'information stockée qui le concerne.

En pratique, le seul recours possible semblerait être une structure institutionnelle fondée sur la prémisse largement acceptée et appliquée, qui exige que le droit à la vie privée soit assuré au Canada par le caractère confidentiel (et la confiance réciproque) de l'information. Toutefois, les assurances statutaires ne sont pas absolues. Par exemple, l'article 14 de la récente loi anti-inflation (bill C-73) stipule des garanties statutaires selon lesquelles, en général, les renseignements de nature confidentielle obtenus aux fins de la Commission de lutte contre l'inflation ne seront pas rendus publics. Cependant, en dépit des protections apparentes, le paragraphe 14(3) supprime cette garantie lors de poursuites engagées devant le Tribunal d'appel en matière d'inflation. Les audiences de ce tribunal sont publiques (paragraphe 33(2)), à moins que l'intérêt général n'exige des audiences à huis clos. Cette disposition vise évidemment à protéger les renseignements de nature confidentielle obtenus par la Commission, dans la mesure où ils pourraient entraîner des poursuites judiciaires qui déborderaient des dispositions de la loi anti-inflation, mais il n'en existe pas moins un certain arbitraire dans le paragraphe 33(2), puisqu'une personne ou une société qui veut protéger la nature confidentielle de renseignements devra prouver que son intérêt personnel correspond à l'intérêt général; or, les tribunaux ne sont pas toujours prêts à accepter cet argument.



Protéger la nature confidentielle de renseignements en s'appuyant exclusivement sur une loi et sur le pouvoir discrétionnaire accessoire<sup>25</sup> d'un corps statutaire ne me paraît pas satisfaisant. En conséquence, il faudrait inévitablement envisager la création d'un organisme fédéral unique qui contrôlerait l'administration des systèmes de renseignements. De plus, si l'on considère la protection des renseignements comme un droit civil, ce qu'il devrait être, les gouvernements provinciaux devraient avoir les mêmes responsabilités à l'égard du contrôle officiel de l'obtention et de l'utilisation des renseignements. De toute évidence, une coordination et une coopération fédérales provinciales, interprovinciales et intra-gouvernementales s'imposent.

Le système suédois, "Datainspektionen" (Commission d'inspection des données)<sup>26</sup> mérite d'être soigneusement examiné par le Canada, parce qu'il semble offrir des directives et un modèle qu'il serait très avantageux d'imiter pour résoudre des problèmes de protection du droit à la vie privée, de protection des renseignements et les besoins des recherches sociales. La Commission

---

25

J'utilise ici les termes "pouvoir discrétionnaire accessoire" pour indiquer une réserve préliminaire à ce qui suit. Ainsi, le "pouvoir discrétionnaire accessoire" suggère que les questions mettant en cause le caractère confidentiel de renseignements ne font que découler des objectifs essentiels de l'instance exerçant ce pouvoir, qui, dans l'exemple précédent, était le contrôle de l'inflation. "Pouvoir discrétionnaire fondamental" signifierait donc que les fonctions inhérentes des instances faisant usage de ce pouvoir constituent l'objectif statutaire pour lesquelles elles ont été créées.

26

La Commission suédoise d'inspection des données a été créée en juillet 1974. Elle vise à contrôler les registres personnels d'ordinateur et le système d'accumulation des données et à protéger la vie privée. Son directeur actuel est Jan Friese.

suédoise d'inspection des données réglemente l'obtention des renseignements (par certaines autorisations), protège les droits des individus lorsqu'il s'agit d'examiner des renseignements concernant une personne résidant dans divers endroits, contrôle les procédures d'obtention des renseignements et les informations qui en résultent, et contrôle la circulation des renseignements au-delà des frontières, en obtenant certaines autorisations préalables. Pour autant que je puisse voir, ce système me paraît correspondre le mieux possible aux normes de contrôle et il est de plus extrêmement pratique.

Les protections qu'il comporte sont doubles pour le moins; tout d'abord, tout comme un système Ombudsman, la Commission d'inspection des données se charge des plaintes d'abus de pouvoir émanant d'une personne sur laquelle des renseignements ont été obtenus ou utilisés, ou de personnes (par exemple des employeurs) qui utilisent les données. Deuxièmement, le critère d'obtention des renseignements est l'usage public que l'on envisage d'en faire. En d'autres termes, il existe des limites quant à l'utilisation des renseignements, et celle-ci devant être approuvée au préalable, il existe un contrôle avant même qu'ils ne soient réunis.

Les activités de la Commission concernant des sociologues et ces derniers doivent informer les personnes intéressées de l'existence et de l'ampleur des renseignements utilisés aux fins de recherches (ceci ne s'applique sans doute qu'à des données non compilées). En dépit de cette exigence, des recherches sociologiques concernant pratiquement tous les aspects de la vie des Suédois peuvent être entreprises, mais j'ignore si les sociologues suédois en sont ou non satisfaits.



Il est parfaitement possible d'envisager et d'instaurer au Canada un tel système, probablement modifié. Le système suédois d'Ombudsman, autre forme de protection des droits de l'individu, émerge lentement au Canada, où nous réalisons que les particuliers sont démunis, face aux institutions complexes du gouvernement. Ainsi, un système d'organismes de contrôle aux deux niveaux de gouvernement semble s'imposer et ce système devrait, pour le moins, posséder les pouvoirs suivants : autorité,

- (1) de contrôler l'obtention de renseignements personnels, en exigeant une approbation préalable;
- (2) de contrôler l'utilisation des renseignements obtenus, en exigeant une approbation préalable;
- (3) de contrôler la distribution des renseignements, y compris leur circulation au-delà des frontières;
- (4) d'examiner les systèmes d'obtention et d'utilisation des renseignements à tous les niveaux de juridiction; et,
- (5) protéger le droit des individus à savoir que des renseignements les concernant sont réunis et leur permettre de connaître la manière dont ils seront utilisés.

Un tel système de contrôle protégerait les besoins de la recherche sociale, les gouvernements et les consommateurs et assurerait ainsi la liberté et la dignité, sans entraver le progrès social. Ce système assurerait des garanties fondamentales grâce auxquelles la société canadienne, moins soucieuse de l'individu et plus intéressée aux besoins de la collectivité,

pourra encore assurer le droit essentiel à la vie privée des individus malgré la tyrannie possible d'un système politique. Il s'agit là, essentiellement, d'une question morale intimement liée aux objectifs mêmes de notre société et, pour cette raison, les sociologues se doivent de respecter le droit à la protection des renseignements.

Protection des droits de la personne à la non-divulgation des renseignements: Supplément

Le document susmentionné a été préparé essentiellement pour défier les sociologues (du palier universitaire ou gouvernemental) de prouver qu'ils peuvent aider considérablement la société en divulguant des collections de données et de micro-données qui seraient tenues, dans la plupart des cas, comme une atteinte à la vie privée. Il doit incomber aux transgresseurs, peu importe qui ils sont, de démontrer que les renseignements et les données nécessaires constituent le seul type de renseignements et de données permettant d'obtenir les résultats désirés pour la société.

Depuis la préparation du document susmentionné (décembre 1975), de nombreux autres renseignements ont été réunis et des études détaillées ont été entreprises. Malheureusement, le type d'analyse auquel il aurait fallu se livrer n'a pas été amorcé en raison d'autres priorités et, en partie, parce que je n'ai pas cherché de sources de financement.

J'ajouterai deux autres questions à la discussion originale; toutes deux portent sur la protection de la vie privée de la personne ou, pour reprendre les termes du bill C-225, sur le droit qu'a le public à l'information



détenue, dans l'intérêt de tous, sur certaines personnes. Je commencerai par énoncer brièvement certaines des conséquences peu connues de la loi publique américaine no 579 sur la protection de la vie privée de la personne.<sup>27</sup> En second lieu, j'aimerais apporter des commentaires sur les travaux menés en Grande-Bretagne dans ce domaine; ils ont été amorcés en 1972 avec l'étude du Comité Younger<sup>28</sup> et ont atteint un point culminant lors de la publication du Livre blanc de 1975 intitulé Computers and Privacy<sup>29</sup> et de son supplément, Computers: Safeguards for Privacy.<sup>30</sup>

A presque tous les égards, la loi publique américaine no 579 est une loi respectable et disons, pour résumer, qu'elle exige simplement qu'un organisme gouvernemental dise à une personne, dans les 30 jours suivant la présentation de la demande, s'il détient dans ses dossiers des renseignements sur cette personne.<sup>31</sup> En principe, cette méthode est loyale. De cette façon, une personne qui a des raisons de croire que des renseignements sont conservés à son sujet peut exiger une vérification à ce sujet et une réponse doit lui être fournie dans les 30 jours suivant la réception de sa demande. Cette personne a ensuite droit d'accès aux renseignements et peut proposer les

---

27

Un projet de loi contenant des dispositions similaires pour l'industrie privée a été déposé devant le congrès américain; il s'agit du Bill Goldwater-Coch, #1984.

28

Le rapport du Committee on Privacy (Sir Keith Younger, président), 1972 Cmnd. 5012.

29

Cmnd. 6353.

30

Cmnd. 6354.

31

On peut obtenir du U.S. Office of Management and Budget une série de lignes directrices applicables à la loi 579.

modifications qu'elle croit justifiées. Toutefois, la simplicité apparente de ce concept démentit les faits, du moins sur le plan administratif; et cela nous amène à nous poser des questions sur le rapport coût-efficacité de l'intimité de la personne et de la protection de ce droit.

Au moins vingt-et-un intrants distincts sont nécessaires pour rendre fonctionnelles les dispositions relatives à l'approbation des renseignements, énoncées dans la loi publique américaine no 579.<sup>32</sup> Ces intrants vont comme suit:

1. Demande de l'intéressé pour l'information ou le consentement.  
("Aucun organisme ne divulguera des renseignements sans avoir obtenu le consentement écrit de la personne intéressée.")
2. Systèmes de traitement du consentement à la divulgation.
3. Contrôles de l'accès de l'utilisateur interne (données sur le contrôle de l'accès et définition de "l'usage routinier" y compris).
4. Contrôles de l'accès de l'utilisateur externe (données sur le contrôle de l'accès par rapport à l'usage interdit).
5. Intrants ("Les organismes conserveront un dossier de tous les mouvements de données").
6. Méthodes de traitement des archives ("cinq ans ou la durée du dossier, en prenant la période la plus longue").

Conservation - le personnel de l'organisme est responsable du mauvais emploi des données d'archive, plus particulièrement lorsque celles-ci auraient dû être détruites.

---

32

Cela suppose que toutes les données conservées sur des personnes sont des données mécanographiques recouvrables. James Mullavey, directeur des systèmes, Centre de données informatiques du Wayne State University, à Détroit, m'a fourni une description détaillée de ces intrants.



7. Possibilité d'accès de l'intéressé. (L'organisme permettra à l'intéressé en faisant la demande d'étudier le dossier et d'obtenir un exemplaire de toutes les données y figurant. Cette mesure nécessite une méthode unique d'identification. Des tarifs doivent être établis. Les données ne doivent pas être lisibles uniquement par ordinateur de façon à être à la portée de l'intéressé.)
8. Avis à l'intéressé - Méthode de reproduction du dossier et de facturation.
9. Méthodes de modification (L'intéressé doit pouvoir modifier le dossier. Il faudra énoncer une date à laquelle l'organisme accédera à la demande de l'intéressé ou la rejettera. Tout refus doit faire état des raisons de la décision et comporter un avis de la méthode à suivre pour demander une révision.)
10. Méthodes de correction.
11. Avis de rejet et réponse.
12. Méthodes de révision du rejet et de modification.
13. Autre avis d'un organisme gouvernemental (si les données ont été divulguées).
14. Méthodes touchant les données ou renseignements contestés. (Les intéressés doivent pouvoir énoncer les raisons de leur désapprobation du dossier de l'organisme, lesquelles seront versées dans un dossier. Cette étape devrait comporter l'envoi à l'intéressé d'un avis l'informant de la possibilité d'obtenir un contrôle judiciaire de la validité des actes législatifs.)

15. L'étude des raisons données par l'intéressé quant à son désaccord avec les renseignements figurant à son dossier.
16. L'insertion des déclarations de désaccord et/ou des données divulguées.
17. La notification à la personne des divulgations judiciaires obligatoires (les organismes devront faire des efforts raisonnables pour aviser une personne que son dossier doit être divulgué en vertu d'un processus judiciaire obligatoire et que ce dossier doit être rendu public).
18. La collecte des données - Autorisation de collecter et d'utiliser. (Les organismes peuvent conserver les renseignements et les données nécessaires à l'accomplissement des tâches qu'ils doivent accomplir en vertu d'une loi ou d'une ordonnance de l'exécutif.)
19. La tenue d'un registre fédéral (avis d'utilisation).
20. Les autres conditions touchant les organismes comprennent l'exactitude, l'à-propos, l'opportunité (chacune nécessite des procédures distinctes).
21. Règles de conduite s'appliquant aux personnes qui ont accès aux données et qui les utilisent. (L'article 7 (a) (1) no 579 stipule les peines s'appliquant à ces personnes.)

Chacun de ces 21 points concernant l'enregistrement des données s'appliquerait à chaque personne sur laquelle tout organisme ou ministère du gouvernement détient des renseignements. On prévoit que la mise en application complète de la loi américaine no 579 coûtera de 100 à 200 millions de dollars pour débiter et de 200 à 300 millions par an pendant les dix prochaines années



pour que ce système demeure opérationnel. En utilisant un rapport de 10%, on obtient un coût estimatif pour le Canada (pour le gouvernement fédéral seulement) d'environ 200 à 300 millions de dollars sur dix ans pour la mise sur pied complète de garanties semblables.

Il est évident que les coûts et la complexité constituent des variables importantes en ce qui concerne la loi canadienne sur la vie privée (ou la divulgation de renseignements). De plus, nous n'avons aucun moyen de déterminer si les droits qu'offre aux Canadiens un système d'une telle complexité seraient connus du grand public. Nous ne pouvons pas non plus imaginer ce qui se produirait si chaque Canadien décidait tout à coup de se prévaloir de ses droits et demandait tous les renseignements de tous les organismes à la fois. Par exemple, si chaque Canadien demandait les données fiscales que détient sur lui le Revenu National (chaque Américain a le droit de recevoir les données que possède le Service du revenu intérieur à son sujet) le système plongerait dans le chaos en l'espace de quelques mois. Enfin, si nous considérons la question de l'accès aux renseignements du point de vue des communications globales entre organismes de renseignement, la tâche devient phénoménale. Par exemple, d'après le rapport du gouvernement britannique intitulé "Computers: Safeguards for Privacy" (Cmd. 6354) (p. 10 à 15) un total de 232 programmes informatiques séparés du gouvernement contiennent des renseignements sur des personnes identifiables. Il va de soi qu'au Canada ces différents renseignements seraient répartis entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Naturellement, au moyen d'un simple terminal d'ordinateur et du code nécessaire, les renseignements détenus par n'importe quel niveau de gouvernement (pourvu qu'ils soient accessibles par ordinateur) seraient interreliés.

Les profils individuels accessibles au moyen de ces liaisons, seraient raisonnablement complets, en théorie. C'est cette éventualité ainsi que les coûts qui m'amènent à prendre en considération les propositions actuellement étudiées par le gouvernement britannique.

Ses objectifs, exposés dans les grandes lignes dans le Livre blanc sur les ordinateurs et le droit à la vie privée (Cmnd. 6353, page 9), sont, d'abord, d'établir un ensemble de normes s'appliquant à l'utilisation des ordinateurs qui traitent les renseignements personnels et, en second lieu, d'établir un organisme statutaire permanent pour superviser l'utilisation des ordinateurs à la fois dans les secteurs public et privé, afin de garantir qu'ils sont utilisés en tenant suffisamment compte de la protection de la vie privée et de celle des renseignements personnels qu'ils contiennent. Il a provisoirement appelé ce dernier organisme "Data Protection Authority" et il sera formé de personnes qui possèdent des connaissances et une expérience de ce domaine. Il fonctionnera probablement plus ou moins comme tout autre organisme investi d'un pouvoir de réglementation.

Avant que le gouvernement britannique ne prenne une décision définitive relativement aux normes et à la Data Protection Authority il se fera conseiller en détail par un comité spécial sur la protection des données chargé de rédiger des propositions qui feront l'objet d'un débat public avant qu'une décision définitive ne soit prise en matière législative.

Les lignes directrices proposées dans le Livre blanc suivent les dix principes énumérés dans le rapport du comité Younger et elles semblent constituer une base appropriée de protection de la vie privée. Ces principes sont les suivants:



1. Les renseignements devraient être considérés comme détenus dans un but précis et ne devraient pas être utilisés à d'autres fins sans autorisation.
2. L'accès aux renseignements devrait être limité à ceux qui ont l'autorisation de les obtenir aux fins pour lesquelles ils ont été fournis.
3. La quantité de renseignements recueillis et conservés devrait être la quantité minimale nécessaire pour atteindre un but déterminé.
4. Dans les systèmes informatisés qui traitent des renseignements à des fins statistiques, des dispositions appropriées devraient être prises en ce qui concerne leur conception et leur programmation pour qu'ils séparent les identités du reste des données.
5. Il faut qu'il soit possible à l'intéressé d'être informé des renseignements détenus qui le concerne.
6. Le niveau de sécurité d'un système devrait être déterminé à l'avance par l'utilisateur et devrait comprendre des précautions permettant d'éviter une mauvaise utilisation intentionnelle des renseignements.
7. Un système de contrôle devrait être prévu pour faciliter la détection de toute violation du système de sécurité.

8. Dans la conception des systèmes d'information, on devrait déterminer des périodes après lesquelles les renseignements ne sont pas conservés.
9. Les données détenues devraient être exactes. On devrait prévoir des mécanismes de correction des erreurs et de mise à jour des renseignements.
10. La codification des jugements de valeur devrait être effectuée soigneusement.

Dans l'ensemble, après avoir considéré la Commission suédoise d'inspection des données, la Loi américaine no 579, et les propositions du Livre blanc britannique, je serais porté à choisir un système semblable à ce dernier. Les propositions britanniques présentent un système de réglementation relativement souple tandis que le système suédois est excessivement rigoureux et que le système américain coûte trop cher et présente une complexité excessive pour les avantages qu'il offre.



WITNESS—TÉMOIN

Mr. C. L. Brown-John, Ph.D., Associate Professor, Department of Political Science, University of Windsor, Ontario.

M. C.L. Brown-John, Ph.D., Professeur adjoint. Département des sciences politiques, L'université de Windsor, Ontario.











GOVT PUBNS

BINDING SECT. JUL 2 1960



